फ्रांस में स्थानीय प्रशासन

[LOCAL GOVERNMENT IN FRANCE]

हरीशचन्द्र शर्मा एम० ए०

भारत में स्थानीय प्रशासन, अमेरिका में स्थानीय प्रशासन, इंगलैण्ड
में स्थानीय प्रशासन, भारत में लोक प्रशासन, तुलनात्मक
लोक प्रशासन आदि पुस्तकों के लेखक

एवं

अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति की विचारभूमि, लोक प्रशासन के नये
क्षितिज आदि पुस्तकों के सहलेखक

राजनीति शास्त्र विभाग
राजस्थान विश्वविद्यालय, जयपुर

कालेज बुक डिपो, जयपुर-२

प्रकाशक :
कॉलेज बुक डिपो
त्रिपोलिया, जयपुर-२ (राजस्थान)

प्रथम संस्करण : १९६८

मूल्य : Rs. 20.00

अनुक्रमणिका

१

फ्राँस में स्थानीय प्रशासन : एक परिचय

[LOCAL ADMINISTRATION IN FRANCE : AN INTRODUCTION]

फ्रान्स के लोक प्रशासन में स्थानीय सरकार का महत्वपूर्ण स्थान है। इसका महत्व एवं गौरव ग्रेट ब्रिटेन की तुलना में भी अधिक प्रतीत होता है। इसका कारण यह हो सकता है कि फ्रान्स की स्थानीय सरकार वहां की प्रशासनिक व्यवस्था का अधिक एकीकृत भाग है जैसा कि वह ग्रेट ब्रिटेन में नहीं है। जब हम ग्रेट ब्रिटेन के साथ फ्रान्सीसी व्यवस्था की विशेषताओं की तुलना करने लगते हैं तो पाते हैं कि वहां केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकार के अंगों के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है और स्थानीय सरकार केन्द्रीय सरकार के आधीन रहती है। यह सम्बन्ध प्राचीन प्रशासनों से प्रारम्भ होता है किन्तु इसे नैपोलियन के राज्य काल में पूर्णता प्राप्त हो पाई। जब नेपोलियन ने सन् १७६६ में अपनी सरकार को संगठित किया तो उसने एक केन्द्रीकृत प्रशासनिक राज्य की स्थापना की। नैपोलियन यह कदापि नहीं चाहता था कि स्थानीय सरकार को स्वतन्त्रता प्रदान की जाए और इस प्रकार वह उसकी शक्ति को चुनौती देने योग्य बन सके। उस समय स्थानीय प्रशासन को केवल सुविधा के दृष्टिकोण से अपनाया गया किन्तु साथ ही यह भी व्यवस्था करदी गई कि वह पेरिस की सरकार के साथ घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित रहे। नैपोलियन का मुख्य लक्ष्य यह था कि वह सभी प्रान्तों में ऐसे विश्वसनीय अधीनस्थ रख सके जो कि उसकी राजनैतिक सत्ता को बनाए रखने में सहायता करें और आर्थिक विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने में सहयोग दें। उसने जो कुछ भी किया वह एक प्रकार से स्थानीय सरकार के प्रतिनिधि निकायों की सरकारी सेवाओं का प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण का विकल्प था।

सन् १७८६ से १७६६ के बीच में फ्रान्स की क्रान्ति ने जो प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण स्थापित किया वह कई एक सिद्धान्तों पर आधारित था। प्रथम यह कि फ्रान्स एक एकात्मक राज्य था। फ्रान्सीसी राज्य के एकात्मक रूप को ग्रेट ब्रिटेन में नहीं समझा जा सकता क्योंकि वहां राज्य का विचार संवैधानिक विचारधारा में अधिक विकसित नहीं हो पाया है और राज्य को

सरकार का एक सक्रिय अभिकरण नहीं समझा जाता। फ्रान्स में राज्य के विभिन्न अंग थे अर्थात् सरकार को अनेक शाखाओं में विभाजित किया गया था और ये शाखाएं अथवा अंग पेरिस में तथा उसके अन्य प्रान्तों में प्राप्त होते थे। सभी अंगों के अधिकारी मिल कर देश के प्रशासन की रचना करते थे। प्रशासन की स्थानीय शाखाएं वैधानिक दृष्टि से तथा व्यावहारिक राजनीति की दृष्टि से केन्द्रीय सरकार के बाहरी अंग माने गये।

दूसरे, सरकार की विभिन्न शाखाओं के बीच ठीक वैसा ही सम्बन्ध रहता था जैसा कि विभिन्न अधिकारियों के बीच में रहता है अर्थात् ये शाखाएं पदसोपान के आधार पर संगठित थीं। राज्य के प्रशासकीय पदसोपान में स्थानीय शाखाएं केन्द्रीय शाखाओं के अधीनस्थ थीं। आज्ञा की एक स्पष्ट शृंखला पेरिस में मन्त्री को दूरस्थ गांव में उसके अधीनस्थ से मिलाती थी।

तीसरे, सरकार की व्यवस्था का रूप प्रतिनिधित्वपूर्ण होने की अपेक्षा प्रशासकीय अधिक था। इसलिए कार्य प्रणाली पर अधिक जोर देने की अपेक्षा कार्यपालिका के व्यवहार एवं कार्यकुशलता पर अधिक जोर दिया जाता था। स्थानीय एजेन्टों को उन निर्णयों के क्रियान्वयन का कार्य सौंपा जाता था जो कि व्यापक रूप से शीर्ष द्वारा लिए गए हैं। इस प्रकार नीति बनाने वाली परिषद पर अधिक जोर नहीं दिया गया था वरन् उन व्यक्तिगत कार्यपालिकाओं पर जोर दिया गया था जो कि नीति के क्रियान्वयन के लिए जरूरी होती हैं।

चौथे, उस समय संचार के साधन धीमे तथा महंगे थे। इसलिए राज्य की सेवाओं को विकेन्द्रीकृत करने का प्रावधान नागरिकों की दृष्टि से महत्वपूर्ण समझा गया। क्योंकि ऐसा होने पर ही उन परिणामों से बचा जा सकता था जो कि पेरिस या अन्य ऐसे उच्च स्तरों पर निर्णय लेने से उत्पन्न होते थे जहां नागरिक की पहुंच नहीं है। स्थानीय प्रशासन उस समय एक प्रकार से स्थानीय स्वतन्त्रता के अभाव के लिए एक आंशिक मुआवजे के रूप में था।

पांचवें, सभी सेवाएं राज्य सेवाएं थीं। अतः केन्द्रीय एवं स्थानीय प्रकृति की सेवाओं के बीच किसी प्रकार का कठोर अन्तर करने की कोई आवश्यकता नहीं रहती थी। कुछ बातों का निर्णय स्थानीय रूप से किया जाता था और कुछ का केन्द्रीय रूप से। किन्तु यह केवल प्रशासकीय प्रबन्ध मात्र था जिसे कानून द्वारा पारिभाषित करने की आवश्यकता महसूस नहीं की गई। किसी विशेष सेवा का केन्द्रीय या स्थानीय चार्टर परिभाषित करने के लिए नहीं था वरन् प्रभाव डालने की दृष्टि से था।

नैपोलियन द्वारा सरकार और प्रशासन का जो व्यापक रूप रखा गया वह स्थानीय सरकार की वर्तमान व्यवस्था में भी कायम है। फ्रान्स के इतिहास की अनेक विशेषताओं ने इस व्यवस्था को बनाए रखने में सहयोग दिया। जब फ्रान्स में साम्राज्यवाद समाप्त हो गया तो राजनैतिक कारणों से वहां कोई बड़े परिवर्तन करने का प्रयास नहीं किया गया। फ्रान्स की

विभिन्न शासन सत्ताएं अधिक अस्थिर थीं और इसलिए सरकार की ऐसी व्यवस्था को उपयोगी समझा जाने लगा जिसमें कि स्थानीय प्रशासन पर नियन्त्रण रखा जा सके और प्रान्तों में राजनैतिक क्रियाओं का पर्यवेक्षण किया जा सके। फ्रान्स में व्यक्तिवादी विचारधारा ने आर्थिक क्षेत्र को इतना प्रभावित नहीं किया जितना कि इसने ग्रेट ब्रिटेन में किया। नैपोलियन के प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था में अधिकारी-गण बुद्धिपूर्ण स्वेच्छाचारिता का व्यवहार कर सकते थे। इस व्यवस्था ने प्रान्तों में आर्थिक प्रगति को प्रोत्साहित किया इसलिए उसे उचित समझा गया। डोरोथी पिकिल्स (Dorothy Pickles) के शब्दों में फ्रान्स के स्थानीय प्रशासन का रूप बहुत कुछ वैसा ही है जैसा कि नैपोलियन प्रथम द्वारा आठवें वर्ष में केन्द्रीकृत रूप में स्थापित किया गया था।[1]

क्रान्ति काल तक फ्रान्स को प्रशासकीय दृष्टि से अनेक ऐसे प्रान्तों में विभाजित किया हुआ था जो आकार और महत्व की दृष्टि से पर्याप्त भिन्नता रखते थे तथा उनकी क्षेत्रीय विशेषताएं भी अलग-अलग थीं। क्रान्तिकारियों ने इन परम्परागत स्थानीय क्षेत्रों को समाप्त कर दिया और इनके स्थान पर १० विभागों की रचना की जो कि बहुत कुछ एक जैसे आकार के थे। इनमें से प्रत्येक का नाम अपने पूर्व स्थित प्रान्तों से भिन्न था और प्रत्येक की प्रशासनिक व्यवस्था एक जैसी थी। नैपोलियन ने इन विभागों की स्थानीय सभाओं को एक प्रीफेक्ट के नियन्त्रण में रखा जिसे कि पेरिस की सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता था और जो उसी के प्रति उत्तरदायी होता था। यह व्यवस्था तृतीय गणतन्त्र तक कार्य करती रही, जब कि प्रजातन्त्रात्मक रूप से निर्वाचित स्थानीय सभाएं वास्तविक अंग बन गईं। यद्यपि अब भी इनको स्थानीय सरकार या स्थानीय प्रशासन की शक्तियां बहुत सीमित प्रदान की गईं।

उन्नीसवीं शताब्दी के दौरान और विशेष रूप से सन् १८७० में प्रजातन्त्रात्मक विचारों का महत्व बढ़ने लगा और स्थानीय कार्यों में अधिक स्वतन्त्रता की मांग बढ़ती गई। उस समय तक नैपोलियन द्वारा स्थापित रूप का अभ्यास अत्यन्त लोकप्रिय एवं प्रचलित था तथा उस व्यवस्था में राजनीतिज्ञों एवं नागरिकों की आदतें ढल चुकी थीं; साथ ही प्रशासकगण भी उसके अभ्यस्त हो चुके थे। इस व्यवस्था में प्रजातन्त्र लाना एकदम नामुमकिन था; इसलिए धीरे-धीरे उसका विकास किया गया। यही कारण है कि कुछ संस्थाओं का प्रजातन्त्रीकरण करने एवं अनेक संस्थाएं नवीन स्थापित करने के बाद भी व्यवस्था के मूल सिद्धान्तों में कोई क्रान्तिकारी

---

1. "The framework of French Local Administration had remained substantially unchanged since Napoleon I introduced a tightly Knit and highly centralised system in the ear VIII."

—*Dorothy Pickles*, France the Fourth Republic, Methuen & Co., Ltd., London, 36 Essex Street, Strand, W. C. 2, P. 124.

परिवर्तन नहीं आया। स्थानीय सत्ताएं अब भी राज्य के अंग हैं और अब भी उनके वही निहित परिणाम सामने आते हैं। राज्य के एकात्मक रूप के कारण स्थानीय सरकार पर केन्द्रीय नियन्त्रण रहता है। स्पष्टतः केन्द्रीय सरकार एक उच्च निकाय होती है और अब भी पद सोपान की अधीनस्थता का सिद्धान्त माना जाता है। इस सिद्धान्त के आधार पर यह कहना गलत होगा कि स्थानीय सत्ताएं सरकार के भाग हैं, वे राज्य की उसी प्रकार से शाखाएं हैं जिस प्रकार केन्द्रीय सरकार, सरकारी निगम तथा राज्य की अन्य शाखाएं होती हैं वे राज्य के उन कार्यों का संगठन करने के लिए उत्तरदायी हैं जिनकी प्रकृति स्थानीय है। इस व्यवस्था के परिणामस्वरूप एक अत्यन्त जटिल बनावट सामने आती है जिसमें कि नौकरशाही एवं प्रतिनिधि संस्थाएं साथ-साथ काम करती हैं। व्यक्ति दोहरी सामर्थ्य के अनुसार व्यवहार करता है—एक ओर तो वह केन्द्रीय सरकार के अधिकारी के रूप में और दूसरी ओर स्थानीय सरकार के अधिकारी के रूप में। स्थानीय एवं केन्द्रीय सरकार के कार्यों को कभी भी स्पष्ट रूप से पारिभाषित नहीं किया गया। केन्द्रीय एवं स्थानीय सत्ताओं की शक्तियां प्रायः एक दूसरे का अतिराव करती हैं। इस जटिल बनावट का एक निश्चित लाभ बताया जाता है और वह यह है कि केन्द्र एवं प्रान्तों के बीच संचार व्यवस्था सरल हो जाती है और केन्द्रीय तथा स्थानीय सत्ताओं के बीच मनमुटाव पैदा होने के अवसर कम हो जाते हैं। यह उपयोग उन्नीसवीं शताब्दी में इतना प्रभावशाली नहीं दिखता था जितना कि यह बीसवीं शताब्दी में लगता है; क्योंकि अब स्थानीय सत्ताओं को अपनी जटिल एवं खर्चीली सेवाएं सम्पन्न करने में केन्द्रीय सरकार पर बहुत कुछ निर्भर रहना पड़ता है।

केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकार के मध्य स्थित घनिष्ठ सम्बन्धों के परिणामस्वरूप ही फ्रान्स की स्थानीय सरकार का अध्ययन करने में एक विशेष दृष्टिकोण अपनाया जाता है। इस दृष्टिकोण के अनुसार स्थानीय सरकार को या तो प्रशासकीय कानून का एक भाग समझा जाता है अथवा इसे मेयर और नगरपालिका के पारषदों के लिए उपयोगी विषय माना जाता है। यह विषय बहुत कुछ सैद्धान्तिक रूप में देखा जाता है। इस दृष्टि से यदि हम फ्रान्स की स्थानीय सरकार की रूपरेखा का अध्ययन करना चाहें तो बड़ा कठिन होगा। जिस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन, अमरीका तथा अन्य देशों की स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में व्यापक साहित्य प्राप्त होता है, उस प्रकार फ्रान्स की स्थानीय सरकार के बारे में पर्याप्त साहित्य नहीं मिलता। यदि स्थानीय सरकार के अध्ययन के लिए हम फ्रान्स की पाठ्य पुस्तकों का अवलोकन करें तो पाएंगे कि संवैधानिक कानून या फ्रांस की सरकारी व्यवस्था से सम्बन्धित इन पुस्तकों में या तो स्थानीय सरकार का नाम ही नहीं है और यदि है भी तो बहुत संक्षेप में उसके लिए कहा गया है।

स्थानीय सरकार के क्षेत्र

[The Areas of Local Government]

फ्रांस की स्थानीय सरकार की व्यवस्था में पद सोपान की अधीनस्थता के सिद्धान्त को अपनाया गया है, इसलिए वहां बनावट का विभाजन

एकरूपता के साथ किया गया है। फ्रांस में केन्द्रीय सरकार के पाधीन प्रशासन के चार स्तर हैं। सम्पूर्ण देश को ६० विभागों में विभाजित किया गया है। प्रत्येक विभाग (Department) को एरोन्डिसमेन्ट्स (Arrondissements में विभाजित किया गया है जिनकी कुल संख्या लगभग ४५० है। प्रत्येक एरोन्डिसमेन्ट को केन्टनों (Cantons) में विभाजित किया गया है जिनकी कुल संख्या तीन हजार के लगभग है। प्रत्येक केन्टन को कम्यूनों में विभाजित किया गया है और इनकी कुल संख्या लगभग ३८ हजार है। व्यवहार में यह व्यवस्था पर्याप्त भार-युक्त प्रतीत होती है। केवल कुछ सेवाओं को छोड़कर अन्य में केन्टन बहुत थोड़ा ही कार्य करती हैं यहां तक कि एरोन्डिसमेन्ट का महत्व भी गौण होता है। इसमें अब वे प्रतिनिधि परिषदें नहीं होतीं जो पिछले महायुद्ध के पूर्व हुआ करती थीं। अब इस स्तर पर अनेक सेवाओं का प्रशासन नहीं किया जाता। विभाग एवं कम्यून प्रशासन की मुख्य इकाइयां हैं। स्थानीय सरकार में भी उनका योगदान प्रमुख होता है।

फ्रांस की स्थानीय सरकार की विभिन्न इकाइयों का अध्ययन करते समय एक सबसे बड़ी कठिनाई सामने यह आती है कि उनकी तुलना उनके ब्रिटिश समरूपों से किस प्रकार की जाये। कई बार तो अधिकारियों एवं निकायों के नाम भी एक जैसे मिल जाते हैं। उदाहरण के लिए, फ्रांस में मेयर (Maire) होता है और ग्रेट ब्रिटेन में भी मेयर (Mayor) होता है। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि फ्रांस की स्थानीय सरकार की मान्यता के सम्बन्ध में कुछ गलतफहमियां पैदा हो जायें। ग्रेट ब्रिटेन तथा फ्रांस की स्थानीय सरकारों के बीच असमानतायें इतनी स्पष्ट एवं सर्वविदित हैं कि इनके बीच की गई समानता के खतरों को आसानी से ज्ञात किया जा सकता है। यह कहा गया है कि यदि फ्रांस की स्थानीय सरकार के वर्तमान रूप की तुलना ग्रेट ब्रिटेन की स्थानीय सरकार के मध्यकालीन रूप से की जाये तो इतना खतरा उत्पन्न होने की सम्भावना नहीं है। हार्ट (Hart). महोदय ने बताया है कि मध्यकालीन ग्रेट ब्रिटेन मुख्य रूप से कृषि कार्य में संलग्न था। उसकी जनसंख्या बिखरी हुई थी अतः स्थानीय सरकार की एक व्यापक व्य-वस्था अत्यन्त आवश्यक बन गई। इससे स्पष्ट है कि व्यापक रूप से बिखरी हुई कृषक जनसंख्या को सरकार की विकेन्द्रित व्यवस्था द्वारा अच्छी प्रकार प्रशासित किया जाता है। ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय प्रशासन के दो स्तरों का अस्तित्व था, ये थे काउन्टी और हन्डरेड्स। उस समय राज्य के अधिकारियों एवं स्थानीय नागरिकों का सरकार के प्रत्येक क्षेत्र में संयुक्तीकरण कर दिया गया। काउन्टी स्तर के क्राउन के अधिकारी पर जोर दिया जाता था। बहुत कुछ यही स्थिति आज फ्रांस की स्थानीय सरकार की मूल विशेषता है।

फ्रांस बहुत कुछ हद तक एक कृषि प्रधान देश है। इस देश की आधी से भी कम कार्य करने वाली जनसंख्या औद्योगिक उत्पादन में संलग्न है। अधिकांश लोग कृषि कार्य पर ही निर्भर हैं। वहां का स्थानीय प्रशासन बहुत कुछ सीमा तक देश भर में व्याप्त छोटे देहाती समाजों पर आधारित है। लोग बिखरे रूप में और पर्याप्त दूर-दूर बसे हुए हैं। यद्यपि वर्तमान संचार की व्यवस्था पर्याप्त विकसित हो चुकी है किन्तु फिर भी

णामस्वरूप उस दूरी को अधिक कम नहीं किया जा सका है जिसका आधार केवल क्षेत्रीय ही नहीं है वरन् जो कि वातावरण, कृषि, उद्योग एवं स्थानीय परम्परा आदि पर आधारित विभिन्नताओं के परिणामस्वरूप अभी भी बनी हुई है। इंगलैण्ड के प्रशासकों को इन सभी समस्याओं का सामना नहीं करना होता। आज फ्रांस में स्थानीय उलझनों को दूर करने के लिए जिस मार्ग को अपनाया जा रहा है वह बहुत कुछ ऐसा है जो कि मध्यकालीन ग्रेट ब्रिटेन द्वारा अपनाया गया था। यहां राज्य के अधिकारी प्रायः स्थानीय सरकार के सभी क्षेत्रों में प्राप्त होते हैं। इन क्षेत्रों का रूप बहुत कुछ एकतापूर्ण है। फ्रांस में स्थानीय सरकार के क्षेत्रों का संक्षिप्त अध्ययन निम्न प्रकार किया जा सकता है—

कम्यून (Commune)—ये फ्रांस की स्थानीय सरकार के मूलभूत क्षेत्र हैं। इनको विभागों में संयुक्त कर दिया जाता है। कई एक विचारकों के मतानुसार कम्यून नये नाम के साथ प्रशासन की एक पुरानी इकाई है। यह पुराने शासनों की एक प्रकार से प्रशासकीय पेरिश है। कम्यूनों का आकार एक जैसा नहीं होता, इनमें से अनेक का आकार तो अत्यन्त छोटा होता है। सन् १७९८ से पूर्व फ्रांस का स्थानीय प्रशासन बहुत कुछ भ्रमपूर्ण था तथा स्थानीय स्वायत्तता, अधिकार, कर्त्तव्य एवं एकाधिकार तथा विशेषाधिकार के बीच उपयुक्त समन्वय का अभाव था। संविधान सभा द्वारा कम्यून की स्थापना इसलिए की गई थी ताकि वर्तमान एकताओं के मार्ग की बाधाओं को दूर कर सके। कम्यून एक स्वाभाविक एवं मूल इकाई था अतः आल्पस की छोटी-छोटी बस्तियों में भी इसका अस्तित्व था और किसी शहरी क्षेत्र में भी।

फ्रांस में लगभग अड़तीस हजार कम्यून (Commune) हैं। इनमें से सन् १९४६ में २२,६६५ में ५०० से भी कम निवासी थे और १६,००० में निवासियों की संख्या २०० से भी कम थी। ५८१ कम्यून ऐसे भी थे जिनमें ५०से भी कम लोग रहते थे। इस संख्या के निरीक्षण से स्पष्ट हो जाता है कि कम्यूनों में कितने कम लोग रहते थे। यहां तक कि अधिकृत रूप से १० कम्यूनों को तो ऐसा घोषित किया गया जिनमें कि निवासी ही नहीं रहते। इस दृष्टि से कम्यूनों की सम्पत्ति एवं प्रदेश के बारे में कोई सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता। यह हो सकता है कि एक बहुत कम जनसंख्या वाले कम्यून में इतना प्रदेश आ जाये जितना कि एक कस्बे में आ सकता है। एल-पाइन (Alpine) गांव में अनेक घाटियां और पहाड़ हैं जिनमें कि लोग नहीं रहते, इसलिए वहां का प्रदेश अपेक्षाकृत बहुत बड़ा हो जाता है और जनसंख्या के साथ उसका अनुपात नहीं बैठता। सन् १७९५ में स्थानीय प्रशासन को बड़े केन्टन पर आधारित करने का प्रयास किया गया किन्तु नेपोलियन ने उन कम्यूनों को महत्वपूर्ण बना दिया क्योंकि वह परम्पराओं से अधिक प्रभावित था और प्रशासन को यथासम्भव विकेन्द्रीकृत करना चाहता था। जनसंख्या कम होने के कारण अथवा आकार छोटा होने के कारण अनेक क्षेत्रों की प्रशासकीय विधि बुरी तरह से प्रभावित होती है। सन् १९४८ में एक कम्यून की आनुपातिक आय लगभग ३,५०० पौंड थी तथा उसका व्यय इस संख्या से अधिक था। व्यय की मात्रा के बीच भी कम्यूनों के अन्तर्गत पर्याप्त समानतायें

वर्तमान थीं, ऐसी स्थिति में किसी भी प्रकार का सामान्यीकरण करना अत्यन्त घातक सिद्ध हो सकता है। इसलिये सुरक्षित मार्ग यह है कि कम्यून की कानूनी प्रकृति को पकड़ा जाए और उन विभिन्न वास्तविकताओं का परीक्षण किया जाय जिनके साथ कानून को समायोजित किया जा सकता है। प्रत्येक कम्यून चाहे वह छोटा हो अथवा बड़ा हो, कानूनी रूप से वह समान स्तर का समझा जाता है इसलिए फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन के काउन्टी बॉरो का कोई समकक्ष नहीं है जिसे काउन्टी से स्वतन्त्र सत्ता घोषित किया जा सके। फ्रांस में कम्यून नामक मूल क्षेत्र की सरकारी व्यवस्था एक जैसी ही होती है; वैसे यहां देहाती, शहरी, कृषक एवं औद्योगिक कम्यून पाये जाते हैं किन्तु ये लक्ष्य केवल तथ्यों से सम्बन्धित हैं इनका कानूनी रूप से अधिक अर्थ नहीं है। कम्यून को कानूनी मान्यता प्राप्त होती है, इसकी राजनैतिक रूप से रचना की जाती है और यह प्रशासनिक रूप से संगठित किया जाता है। यह एकरूपता एक कानूनवेत्ता एवं लेखक के लिए उपयोगी हो सकती है किन्तु ग्रेट ब्रिटेन का एक पाठक बहुत कुछ भ्रम में पड़ सकता है। एक छोटा सा कम्यून भी उन्हीं नियमों के आधीन प्रशासित किया जाता है जिनसे बड़े नगरों का प्रशासन किया जाता है, ऐसी स्थिति में फ्रांस के स्थानीय प्रशासन का पूर्णतः प्रभावित होना स्वाभाविक है। यदि हम ग्रेट ब्रिटेन में इनका समकक्ष ढूंढ़ना चाहें तो हमें हन्ड्रेन्ड्स का नाम लेना होगा। ये मध्ययुग के ब्रिटिश स्थानीय प्रशासन में मूलतः देहाती जिले होते थे। इनको देहाती समाज समान स्तर एवं शक्तियां प्राप्त होती थीं।

विभाग (Departments)—विभागों की तुलना मध्यकालीन ब्रिटिश काउन्टी से की जा सकती है किन्तु दोनों के बीच अनेक यथार्थ अन्तर हैं, विशेषतः आकार की दृष्टि से विभागों की रचना समस्त बड़े स्थानीय क्षेत्रों की अवहेलना के लिए की गई थी तथा पुराने प्रान्तों के सभी चिन्हों को मिटाने के लिए की गई थी जिनमें संघवाद और पृथक्करण के बीज निहित थे। इस दृष्टि से यह कहा जाता है कि विभागों का जन्म बहुत कुछ कृत्रिम क्षेत्रों के रूप में हुआ जिनकी सीमायें इतिहास एवं भूगोल की अपेक्षा सुविधा एवं बुद्धि पर आधारित थीं।

समस्त कम्यून किसी एक विभाग का भाग होते हैं और अपनी उच्च-स्तरीय स्थानीय सत्ता के प्रशासन के आधीन रहते हैं। विभाग कम्यून की भांति स्वाभाविक नहीं होता बल्कि इसे क्रांति के समय फ्रांस के पुराने प्रान्तों को विभाजित करके या संयुक्त करके बनाया गया। फ्रांस के नक्शे को पुनः खींचने का यह प्रयास इसलिए किया गया था कि क्षेत्रों के आकारगत अन्तर को कम किया जा सके। इसका एक लक्ष्य उन पुरानी स्वामिभक्तियों को तोड़ना था जो कि गणतन्त्र की एकता के लिए खतरा थीं। नई इकाइयों का नामकरण उनकी भौगोलिक विशेषताओं जैसे नदियों और पहाड़ों के नाम पर किया गया; किन्तु फिर भी इस नवीन प्रशासकीय मानचित्र ने समस्त असमानताओं को दूर नहीं किया। इसका कारण यह था कि अनेक क्षेत्रों को वहां की जनसंख्या के आन्दोलन के बाद पुनरीक्षित नहीं किया गया। क्रांति के फलस्वरूप किये गये परिवर्तनों ने पुराने प्रान्तों के समस्त सन्दर्भों को भी नहीं

मिटाया और परम्परागत रूप से क्षेत्र अपने आपको पुराने प्रान्तीय नामों से सम्बोधित कराना पसन्द करते हैं। फ्रांस में ९० विभाग हैं। इनके अतिरिक्त अल्जीरिया के ३ विभाग तथा समुद्र पार के ४ विभाग और थे जो कि अन्तरंग के मंत्री के आधीन रखे गए तथा जिन्हें प्रीफेक्ट के प्रशासन द्वारा संचालित किया गया। यदि हम विभागों के आकार पर विचार करें तो पायेंगे कि आनुपातिक रूप से प्रत्येक विभाग में लगभग ४२६ कम्यून हैं। यह मात्रा उस विभाग के सन्दर्भ में दो गुनी हो जाती है जिसे कि राजधानी क्षेत्र कहा जाता है। ऐसे विभागों में ९०० से भी अधिक विभाग रहते हैं। कुछ उदाहरण ऐसे भी हैं जहां कि विभागों की संख्या केवल १०६ या ११७ तक है। एक विभाग का आनुपातिक क्षेत्र २,३६३ वर्ग मील है तथा जनसंख्या लगभग ५,००,००० है। फ्रांस के विभाग की जनसंख्या का घनत्व एकरूपता नहीं रखता। जहां तक कम्यूनों का सम्बन्ध है, उनके बीच आकार एवं जनसंख्या के आधार पर कोई अन्तर नहीं किया जाता किन्तु विभागों को इस दृष्टि से चार समूहों में वर्गीकृत किया गया है। फ्रांस के पन्द्रह सर्वाधिक महत्वपूर्ण विभागों को हार्स-क्लास (Hors Class) के रूप में वर्गीकृत किया गया है। इन वर्गों में फ्रांस के प्रमुख नगर आते हैं। एक दूसरा वर्ग प्रथम श्रेणी के विभागों (First Class Departments) का है जिनमें कि १९ विभाग आते हैं। इस वर्ग में फ्रांस की प्रान्तीय राजधानियों का अस्तित्व है। तृतीय वर्ग में २२ छोटे किन्तु महत्वपूर्ण विभाग आते हैं जिनको द्वितीय श्रेणी (Second class) के विभाग का कहा जाता है और सबसे नीचे तृतीय श्रेणी वाले ३४ विभाग हैं। यह वर्गीकरण वर्षों के विकास के परिणामस्वरूप सामने आया; किन्तु सामान्य रूप से ये स्वयंसिद्ध हैं। प्रारम्भ में विभागों का नाम और क्षेत्र बदलने के साथ ही उनका वर्ग भी बदल दिया जाता था किन्तु आजकल इस प्रकार के परिवर्तन अधिक नहीं किये जाते। वैसे विभागों के वर्गीकरण के बारे में कोई निश्चित एवं कठोर नियम नहीं है किन्तु फिर भी कुल मिलाकर यह उनकी अपेक्षाकृत महत्व का विषय बनता है।

वैसे फ्रांस में स्थानीय प्रशासन की प्रमुख इकाइयां कम्यून तथा विभाग ही हैं; किन्तु फिर भी महत्व की दृष्टि से दो अन्य गौण इकाइयां भी पाई जाती हैं।

एरोनडिसमेन्ट (Arrondissement)—यह विभाग का एक उप-संभाग होता है। फ्रांस की स्थानीय सरकार की इकाइयों में इसके महत्व को अस्वीकार नहीं किया जा सकता। केन्टन कम्यूनों का संग्रह होता है जिन्हें कुछ प्रशासकीय उद्देश्यों के लिए समूहीकृत किया जाता है। किन्तु दूसरी ओर एरोनडिसमेन्ट में स्वयं का संयुक्त व्यक्तित्व नहीं होता, साथ ही इसमें कोई निर्वाचित परिषद भी नहीं होती। इस प्रकार यह अपने उस विभाग के कम्यूनों से भिन्न होता है जिसका कि यह एक प्रशासकीय संभाग है। इसका प्रमुख कार्य विभागीय प्रशासन के भार को कम करना होता है। आनुपातिक रूप से एक विभाग तीन या चार एरोन्डिसमेन्ट्स में बंटा होता है। कुछ एक विभाग ऐसे भी होते हैं जिनको इस रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया है। लोन्स (Lyons) विभाग में केवल दो ही उपसंभाग हैं जो कि स्ट्रासवर्ग

(Strasbourg) में आठ एरोन्डिसमेन्ट्स हैं। इस विभाग में इतने अधिक उपसंभाग होने का कारण यह है कि सरकार इस क्षेत्र में यथासम्भव स्थानीय प्रशासन लाना चाहती है। सामान्य रूप से प्रत्येक एरोनडिसमेन्ट की सीमाओं में सौ से लेकर डेढ़ सौ तक कम्यून आते हैं। इसकी जनसंख्या एक लाख तक होती है। विभाग का प्रमुख नगर एवं उसके चारों ओर के क्षेत्रों को सदैव ही एक एरोनडिसमेन्ट बना दिया जाता है। एरोन्डिसमेन्ट की राजधानी उस नगर को बनाया जाता है जिसका महत्व विभागीय राजधानी के दूसरे स्तर पर हो। विभागों की भांति एरोनडिसमेन्टस् को भी चार भागों में वर्गीकृत किया जाता है। यह वर्गीकरण सामान्य रूप से विभाग के अन्तर्गत नगरों एवं क्षेत्रों के तुलनात्मक महत्व को प्रदर्शित करता है।

केन्टन (Canton)—केन्टन भी विभाग का उप संभाग होता है। वैसे स्थानीय सरकार की रूप रचना में इसका अधिक महत्वपूर्ण स्थान नहीं है। औसतन रूप से प्रत्येक विभाग में करीब ३५ केन्टन होते हैं किन्तु फिर भी कुछ एक विभागों में ६० से अधिक केन्टन हैं जबकि दूसरों में २० से भी कम प्राप्त होते हैं। जो प्रशासन मुख्य रूप से केन्टन पर आधारित हैं, वे हैं सेना और न्यायपालिका। यही कारण है कि सरकार के एक क्षेत्र के रूप में इसका अधिक महत्व नहीं होता। स्थानीय सरकार के चुनावों के समय केन्टन को विभाग का मतदान क्षेत्र बनाया जाता है।

फ्रांस के स्थानीय प्रशासन की रूपरेखा
(An Outline of French Local Administration)

फ्रान्स में स्थानीय सरकार के उक्त प्रमुख क्षेत्रों का उल्लेख करने के बाद यह उपयोगी रहेगा कि उन अधिकारियों एवं कार्यकर्त्ताओं का परिचय प्राप्त किया जाय जो कि कम्यून, एरोनडिसमेन्ट और विभागों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं। मध्ययुगीन ग्रेट ब्रिटेन में काउन्टी के शैरिफ (Sheriff) को वह स्थान प्राप्त था जो कि आज कार्यपालिका सत्ता को दिया जाता है। उस समय शायर के स्वतन्त्र व्यक्ति काउन्टी की सरकार के संचालन में शैरिफ की सहायता करते थे। फ्रांस में विभागीय प्रशासन इससे बहुत कुछ समरूपता रखता है क्योंकि यहां प्रिफेक्ट कार्यपालिका सत्ता के रूप में कार्य करता है और विभागीय परिषद नागरिकों के सलाहकार निकाय के रूप में। उत्तरदायित्वों का जो बंटवारा हन्ड्रेड के बैलिफ (Bailiff) और स्वतन्त्र व्यक्तियों के बीच पाया जाता था, वह अब कम्यून में मेयर (Maire) तथा नगर परिषद के बीच पाया जाता है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि शैरिफ को क्राउन द्वारा नियुक्त किया जाता था और वह राजा के न्यायालय के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी था किन्तु बैलिफ एक स्थानीय व्यक्तित्व होता है और स्थानीय सम्मान एवं स्थिति के आधार पर उसको नियुक्त किया जाता है। वर्तमान फ्रांसीसी प्रशासन में प्रिफेक्ट भी केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त एवं उसके प्रति उत्तरदायी अधिकारी होता है जबकि मेयर एक स्थानीय व्यक्तित्व है और केन्द्रीय सरकार के साथ इसका सम्बन्ध अप्रत्यक्ष रूप से रहता है। मध्ययुगीन इंगलैंड और वर्तमान फ्रांसीसी व्यवस्था के

बीच इतनी अधिक समानता मुख्य रूप से यहां के प्रशासकीय कानून की जटिलता पर आधारित है।

कम्यून की प्रशासनिक व्यवस्था (Administrative System of the Commune)—कम्यून के प्रशासन में कार्यपालिका सत्ता मेयर होती है। फ्रांस के मेयर को इंगलैंड के मेयर की तुलना में अधिक व्यक्तिगत सम्मान एवं अधिक व्यक्तिगत सम्पत्ति प्राप्त होती है। वह केवल नाम मात्र का अधिकारी होने के स्थान पर अमेरिका के कुछ मेयरों की भांति शक्तिशाली कार्यपालिका होता है। वह कम्यून के प्रशासन का अध्यक्ष है, प्रमुख स्थानीय व्यक्तित्व है तथा कुछ क्षेत्रों में राज्य का अधिकारी भी है। उसका स्थानीय प्रशासन में जो स्थान है उसकी तुलना जर्मनी के बर्गोमास्टर (Burgomaster) से की जा सकती है किन्तु ग्रेट ब्रिटेन के मेयर से नहीं। मेयर को एक सीमा तक छोटा प्रिफेक्ट कहा जा सकता है क्योंकि प्रिफेक्ट की भांति मेयर भी स्थानीय समाज का अध्यक्ष होने के साथ-साथ राज्य का प्रतिनिधि भी होता है। वह औपचारिक अवसरों पर गणराज्य का तिरंगा सेस पहनता है तथा निगम की जंजीर अपनी भुजाओं पर धारण नहीं करता, इससे उसके कार्यालय की प्रकृति का पता चलता है। सन् १८८२ में मेयर की शक्तियों में पर्याप्त परिवर्तन किया गया किन्तु फिर भी उसकी स्थिति एवं शक्तियों में मौलिक परिवर्तन नहीं आया। आज भी प्रिफेक्ट का पदसोपान युक्त नियन्त्रण कायम है, यद्यपि उसका प्रसार एवं व्यापकता कम हो गई है। राज्य के प्रतिनिधि के रूप में मेयर को कई एक व्यवहार करने होते हैं, उदाहरण के लिए वह कानून और व्यवस्था के संचालन के लिए उत्तरदायी है जिसे कि फ्रांस में राज्य का एक सामान्य कार्य समझा जाता है। मेयर इस कार्य में इसलिए भाग लेता है क्योंकि वह राज्य का ही एक अंग है किन्तु जहां कहीं भी मेयर द्वारा योगदान दिया जाता है वहां अन्तिम उत्तरदायित्व राज्य के कन्धों पर ही आता है। इसके अतिरिक्त मेयर जन्म एवं मृत्यु के पंजीकरण के लिए उत्तरदायी है। वह शादियों से सम्बन्धित संस्कार कराता है। फ्रांस में राज्य एवं चर्च के बीच जो पृथक्करण किया गया उसके परिणामस्वरूप चर्च के कार्यों की कोई कानूनी मान्यता नहीं दी जाती और इसलिए सभी युगलों को राज्य के प्रतिनिधि द्वारा संचालित एक नागरिक संस्कार में होकर गुजरना होता है। जब मेयर इन विभिन्न शक्तियों का प्रयोग करता है तो वह प्रिफेक्ट के प्रशासनिक नियन्त्रण के अधीन रहता है। यदि मेयर अपने कर्त्तव्यों का निर्वाह न करे अथवा गलत रूप से करे तो प्रिफेक्ट द्वारा उसे हटाया जा सकता है।

मेयर के प्रभाव के विकास को पिछली दो शताब्दियों के इतिहास के आधार पर समझा जा सकता है। १७६० के दौरान स्थानीय स्वायतत्ता के क्षेत्र में अनेक प्रयोग किये गए और इसके बाद सन् १८०० में नैपोलियन ने फ्रांस की स्थानीय सरकार को पुनर्गठित किया। पहले स्थानीय स्वायतत्ता के आधीन स्थानीय व्यक्तियों द्वारा स्वतन्त्र सत्ता का प्रयोग किया जाता था किन्तु अब उसके स्थान पर एक कठोर व्यवस्था कायम कर दी गई। प्रारम्भ में कार्यपालिका की शक्तियों को महत्वपूर्ण बनाया गया और मेयर एवं नगर

परिषद दोनों को केन्द्रीय सरकारों द्वारा नियुक्त किया गया। मेयर को कम्यून की कार्यपालिका और परिषद को एक सलाहकारी निकाय बनाया गया। विकास के दौरान इस स्थिति में परिवर्तन आये। सन् १८३१ में नगर परिषद को एक निर्वाचित निकाय बना दिया गया। कुछ वर्ष बाद उसे थोड़ी निर्णयात्मक शक्तियां सौंप दी गई। अब कुछ क्षेत्रों में मेयर उस समय तक कार्य नहीं कर सकता था जब तक कि वह परिषद की पूर्व स्वीकृति प्राप्त न करले। जब सन् १८७१ में तृतीय गणतन्त्र पर प्रजातन्त्रात्मक प्रभाव डाले गए तो मेयर को केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त अधिकारी मात्र नहीं रखा गया वरन् वह नगर परिषद द्वारा तथा उसमें से ही निर्वाचित अधिकारी बन गया। १८८४ के कम्यून शासन से सम्बन्धित कानून ने कम्यून के मामलों से सम्बन्धित सभी विषयों पर निर्णय लेने की शक्तियां नगर परिषद् के हाथों में सौंप दीं और इसलिए इन सभी विषयों में कार्य करने से पूर्व मेयर को परिषद की पूर्व स्वीकृति लेना जरूरी बन गया। सन् १८८४ का यह कानून समस्त वर्तमान कम्यून सरकारों का आधार है। इसने मेयर की स्थिति में जो क्रान्तिकारी परिवर्तन किया वह यही था कि मेयर को नगर परिषद के निर्णयों से उन विषयों में बाध्य होना पड़ता था जो कि शुद्ध रूप से कम्यून से सम्बन्ध रखते हैं। मेयर के व्यक्तित्व का यह वह भाग है जिसमें वह राज्य के प्रतिनिधि के रूप में काम करता है। इस क्षेत्र में उसकी शक्तियां उसकी व्यक्तिगत होती हैं और कोई भी निकाय उसकी शक्तियों में हस्तक्षेप नहीं कर सकता। राज्य द्वारा हस्तांतरित शक्तियों का प्रयोग करते हुए मेयर द्वारा जो कुछ भी किया जाता है वह नगर परिषद के नियन्त्रण के बाहर की चीज है। इस प्रकार कम्यून को हम केवल स्थानीय सरकार का एक क्षेत्र ही नहीं कह सकते वरन् यह राज्य प्रशासन के कुछ भागों में मूल इकाई का भी काम करता है। कम्यून का दोहरा चरित्र एवं मेयर का दोहरा उत्तरदायित्व कभी-कभी जटिलतायें पैदा कर देता है।

वर्तमान समय में मेयर की स्थिति परिषद की अपेक्षा सशक्त है। यह सच है कि वह परिषद द्वारा और उसी के सदस्यों में से चुना जाता है किन्तु वह परिषद के कार्यकाल के लिए निर्वाचित किया जाता है और उसे परिषद हटा नहीं सकती। स्थानीय प्रशासन के क्षेत्र में कुछ विषयों में उसे स्वतन्त्र शक्तियां प्राप्त हैं जहां परिषद की आवाज के लिए कोई स्थान नहीं है। कम्यून स्तर पर फ्रांस के स्थानीय प्रशासन में कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका शक्तियों के बीच कुछ अन्तर पाया जाता है। प्रारम्भ में स्थापित प्रशासकीय रचना ने मेयर तथा परिषद के बीच संसदीय सम्बन्ध विकसित करने के लिए कोई स्थान नहीं दिया। मेयर द्वारा अधिकारियों की नियुक्ति ही नहीं की जाती वरन् वह उप-कानून भी पास करता है। तथ्य तो यह है कि एक शक्तिशाली व्यक्तित्व वाला मेयर अपने कम्यून के जीवन पर गहरा प्रभाव रखता है। उसके कुछ सहायक मेयर भी होते हैं जिन्हें उसी के साथ परिषद द्वारा निर्वाचित किया जाता है। मेयर अपने सहायकों के साथ मिलकर अनेक प्रस्तावों एवं कार्यक्रमों का जन्मदाता होता है और उनको क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी रहता है। मेयर के पद के गौरव, सम्मान एवं शक्तियां अनेक राजनीतिज्ञों को इसे अपनाने की ओर प्रेरित करते हैं।

राष्ट्र स्तर के अनेक राजनीतिज्ञ बहुत समय तक किसी छोटे गांव या बड़े नगर के मेयर रहे थे।

कम्यून स्तर के प्रशासन का एक अन्य महत्वपूर्ण निकाय कम्यून की परिषद है जिसे सामान्य रूप से नगरपालिका परिषद के रूप में जाना जाता है। नगर परिषद का चुनाव सार्वभौमिक मताधिकार के आधार पर किया जाता है। इसके चुनावों में कम्यून की एकता पर अधिक जोर दिया जाता है अर्थात् सम्पूर्ण कम्यून को एक निर्वाचक इकाई बनाया जाता है और चुनाव प्रत्येक छः वर्ष बाद किए जाते हैं। चुनाव वसंत के महीने में देश भर में एक ही दिन किया जाता है। सन् १९४७ में नौ हजार से अधिक की जनसंख्या वाले सभी कम्यूनों के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व की प्रणाली स्थापित की गई किन्तु १९५८ में वह केवल उन कस्बों तक ही मर्यादित कर दिया गया जिनकी जनसंख्या १ लाख २० हजार से अधिक थी। अन्य सभी कम्यूनों में चुनावों का रूप द्विमतपत्र सूची व्यवस्था पर आधारित है; अर्थात् प्रथम मत पत्र पर जिन्हें पूर्ण बहुमत मिला हो तथा द्वितीय मत पत्र पर जिन्हें तुलनात्मक बहुमत मिला हो वे निर्वाचित समझे जाते हैं। इस व्यवस्था के पीछे यह आशा रखी गई थी कि निर्वाचनों के बाद स्पष्ट बहुमत सामने आएगा। परिषद की सदस्य संख्या, स्थानीय जनता की संख्या एवं कम्यून के आकार द्वारा तय की जाती है। यह नौ से लेकर सेंतीस तक है। इस दृष्टि से पैरिस, मार्सलीज तथा लायन्स को अपवाद माना जा सकता है जहां कि पार्षदों की संख्या अधिक होती है।

यद्यपि नगर परिषद विभागीय परिषद् की तुलना में शक्तिशाली होती है किन्तु मेयर एवं केन्द्रीय प्रशासन की तुलना में यह कमजोर होती है। विभागीय परिषद की भांति नगर परिषद को भी सरकार द्वारा भंग किया जा सकता है। इस शक्ति का प्रयोग सरकार प्रायः करती रहती है और इसीलिए अनेक परिषदों को प्रतिवर्ष भंग कर दिया जाता है। इसका कारण यह नहीं होता कि केन्द्रीय सरकार कम्यून को उसके कार्यों का संचालन करने से रोकना चाहती है वरन् यह होता है कि मेयर तथा परिषद के बीच गतिरोध पैदा हो जाता है और इसे दूर करने के लिए परिषद को भंग कर दिया जाता है। गतिरोध प्रायः बजट के मामले में पैदा होता है। यद्यपि खजाने की चाबी परिषद के हाथ में रहती है अर्थात् उसे कम्यून के वित्त पर पूरा अधिकार रहता है किन्तु वह मेयर को त्यागपत्र देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती। एक परिषद को भंग कर देने के बाद जब नये पार्षदों का चुनाव किया जाता है तो वे छः वर्ष में से शेषकाल तक के लिए कार्य करते हैं।

परिषद को यह अधिकार है कि वह नीति से सम्बन्धित सामान्य विषयों पर निर्णय ले सके किन्तु इसे कम्यून के प्रशासन के संचालन में हस्तक्षेप करने का कोई अधिकार नहीं होता। कम्यून का प्रशासन मेयर, उसके सहायक एवं अधिकारियों का उत्तरदायित्व है। विभागीय परिषद की भांति नगर परिषद भी वर्ष में कुछ विशेष समय पर मिलती है यद्यपि इसके सत्र प्रायः होते रहते हैं और प्रत्येक सत्र १५ दिन तक चलता है। बड़े

कम्यूनों में परिषद कार्यवाहक समितियां निर्वाचित करती है किन्तु इन समितियों को कोई प्रसासकीय शक्तियां प्राप्त नहीं होतीं। उनका कार्य केवल यह है कि परिषद में आने वाले प्रस्तावों पर प्रतिवेदन तैयार करें जिस प्रकार कि व्यवस्थापिका सभाओं की कार्यकारी समितियां करती हैं। इन समितियों में सर्वाधिक महत्वपूर्ण समिति वित्तीय समिति है जो कि बजट के सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। परिषद स्थानीय सरकार में प्रभावशील रूप में योगदान नहीं करती। वह केवल वहीं महत्वपूर्ण बन जाती है जहां मेयर एक कमजोर व्यक्तित्व वाला व्यक्ति होता है अथवा परिषद में उसे राजनैतिक समर्थन प्राप्त नहीं होता है। नीति से सम्बन्धित मामलों में भी परिषद प्रायः मेयर के नेतृत्व का अनुगमन करती है। वैसे परिषद के समर्थन की मेयर को बहुत आवश्यकता रहती है अतः उसे अधिकांश पार्षदों के साथ मित्रतापूर्ण सम्बन्धों का विकास करना होता है।

विभाग की प्रशासनिक अवस्था (Administrative System of a Department)—कम्यून की भांति एक विभाग भी स्थानीय सरकार का क्षेत्र होने के साथ-साथ राज्य प्रशासन का एक क्षेत्र भी है। विभागों में विभागीय प्रशासन के साथ-साथ केन्द्रीय मंत्रालयों के विकेन्द्रीकृत कार्यालय भी रहते हैं। प्रत्येक राज्य प्रशासन के शीर्ष पर एक राज्य अधिकारी होता है जिसकी नियुक्ति पेरिस द्वारा की जाती है तथा जो अपने मंत्री के प्रति प्रत्यक्ष रूप से उत्तरदायी रहता है। डाकघर से लेकर सेना तक के अधिकांश मंत्रालयों में विभागीय कार्यालय होते हैं किन्तु इनमें से शिक्षा एवं वित्त आदि से सम्बन्धित कार्यालयों को मुख्य माना जाता है।

विभाग के सभी कनिष्ठ एवं वरिष्ठ अधिकारियों के ऊपर विभागीय प्रशासन का एक अध्यक्ष होता है। पद सोपान के स्तर में सर्वोच्च स्थित यह अध्यक्ष प्रिफेक्ट (Prefect) कहलाता है। नेपोलियन के समय में फ्रांस का जो भौगोलिक वर्गीकरण किया गया, उसका मुख्य लक्ष्य यह था कि अधिकारियों को इस योग्य बनाया जाये कि देश का प्रशासन कुशलतापूर्वक संचालित कर सकें। उपनिवेशी क्षेत्रों में कुशल प्रशासन की स्थापना के लिए प्रत्येक जिले के अध्यक्ष के रूप में एक अधिकारी रख दिया जाता है। इसी प्रकार से विभाग का मुख्य अधिकारी प्रिफेक्ट को बनाया गया तथा एरोन्डिसमेन्ट में उप-प्रिफेक्ट एव कम्यून में मेयर को रखा गया। प्रिफेक्ट एवं उप-प्रिफेक्ट की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती थी किन्तु मेयर को प्रिफेक्ट द्वारा नियुक्त किया जाता था। इन अधिकारियों को वास्तविक शक्तियां प्राप्त थीं। स्थानीय हितों के बीच संतुलन की स्थापना करने के लिए यह व्यवस्था की गई थी कि इनमें से प्रत्येक अधिकारी की सहायता के लिए एक केन्द्रीय रूप से नियुक्त की गई परामर्शदाता परिषद हो। इस व्यवस्था में धीरे-धीरे अनेक परिवर्तन किये गये। सन् १८३० के बाद परिषदों को निर्वाचित किया जाने लगा तथा उनको अधिक शक्तियां सौंप दी गईं। सन् १८७१ के विभागों से सम्बन्धित कानून ने इनकी स्थिति में भारी परिवर्तन ला दिया। १८८२ से मेयर को नियुक्त करने की प्रिफेक्ट की शक्तियां समाप्त कर दी गईं तथा इन्हें नगर परिषद को सौंप दिया गया। इन सब

इसलिए यह स्वाभाविक है कि संगठित होने वाले कैन्टन देहाती हितों की साधना करने वाली होती हैं। उदाहरण के लिए आलपस मेरीटाईन्स (Alpes Maritinas) के ३१ पारषदों में से नगर के पारषदों की संख्या केवल चार है।

विभागीय परिषद अपेक्षाकृत कमजोर निकाय होती है। यद्यपि कानून द्वारा यह निर्धारित कर दिया गया है कि वह विभाग से सम्बन्धित विषयों पर निर्णय देगी किन्तु उसकी मुख्य शक्ति प्रीफेक्ट एवं विदेश सेवाओं के अधिकारियों द्वारा तैयार किये गये बजट पर मतदान करने में निहित रहती है। परिषद वर्ष में केवल दो सत्रों में मिलती है। उसका एक सत्र वसन्तकाल में होता है और दूसरा देर से गर्मियों में। इसके एक सत्र का समय छः सप्ताह से अधिक नहीं होता। परिषद की शक्तियों को बढ़ाने के सम्बन्ध में समय-समय पर तर्क दिये जाते रहे हैं। ये प्रस्ताव मुख्य रूप से वामपन्थियों द्वारा दिये गए हैं। सुधार से सम्बन्धित सिद्धान्त सन् १९४६ के संविधान में लिखा गया किन्तु उसे क्रियान्वित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए। परिषद की रूप रचना के सम्बन्ध में मुख्य परिवर्तन सन् १८७१ में किया गया जबकि इसके लिए चार से लेकर सात सदस्यों तक की स्थायी समितियों का गठन किया गया। यह समिति महीने में एक बार मिलती है। यह बजट के क्रियान्वयन का निरीक्षण करती है और यदि आवश्यक समझे तो परिषद की संकटकालीन बैठक बुला सकती है। परिषदों एवं अधिकारियों के बीच अधिक गम्भीर प्रकृति के मतभेद पैदा नहीं होते। सम्भवतः ऐसा इसलिए होता है क्योंकि उसमें देहाती समाज को अत्यधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त रहता है। सन् १८७१ के कानून ने सरकार को परिषद भंग करने की जो शक्ति प्रदान की उसका प्रयोग बहुत कम किया जाता है।

यद्यपि परिषद एक कमजोर निकाय है किन्तु इसकी स्थिति का संतुलन इसके सदस्यों और मुख्य रूप से इसके सभापति के प्रभाव द्वारा संतुलित कर दिया जाता है। पारषदों द्वारा प्रायः ऐसे कार्यक्रम प्रस्तुत किए जाते हैं जो कि उनके स्वयं के कैन्टन के लिए उपयोगी होते हैं; किन्तु ऐसा करते समय वह सीधे परिषद भवन में कार्यवाही करने की अपेक्षा प्रीफेक्ट तथा अन्य अधिकारियों के साथ व्यक्तिगत वार्तालाप द्वारा ऐसा करते हैं। पारषद यदि राष्ट्रीय स्तर का राजनीतिज्ञ नहीं है तो भी प्रीफेक्ट द्वारा उसकी मुश्किलों एवं सुझावों को गम्भीरतापूर्वक सुना जाता है। विभागीय परिषदों के सदस्यों और कम्यूनों के मेयरों द्वारा स्थानीय हितों तथा केन्द्रीय प्रशासन के बीच महत्वपूर्ण कड़ियों का काम किया जाता है।

स्थानीय सरकार के अन्य अधिकारी [The Other Officials of the Local Government]—प्रीफेक्ट एवं मेयर विभाग तथा कम्यून में सर्वोच्च अधिकारी होते हैं। इनके आधीन अनेक अन्य अधिकारी भी काम करते हैं। विभागीय स्तर पर सेवाओं की बनावट कम्यून की अपेक्षा अधिक जटिल होती है। सन् १९५२ के अधिनियम के अनुसार कम्यून की सेवा के लिए एकीकृत स्तर की स्थापना की गई। इस कानून का मुख्य उद्देश्य अनेक छ टी स्थानीय सत्ताओं में स्थित लूट व्यवस्था को समाप्त करना तथा अधिकारियों

की योग्यताओं को वढ़ाना था। कम्यून की सेवा को क्रमश: विकसित करने का कार्यक्रम वनाया गया। वैसे कुछ वड़े कम्यूनों को छोड़ कर अधिकारियों के व्यवसायों को अधिक आकर्षक नहीं बनाया गया है। स्थानीय सरकार के अधिकारियों के संघ कमजोर हैं और उनको नागरिक सेवा का नेतृत्व स्वीकार करना होता है। ग्रेट ब्रिटेन के नाल्गो (NALGO) की भांति कोई सगठन नहीं है। प्रीफेक्ट की सहायता के लिए जो अधिकारी होते हैं, वे उसके व्यक्तिगत सहायक होते हैं। इस रूप में प्रीफेक्ट का एक व्यक्तिगत सहायक होता है जो कि सवसे कनिष्ठ सदस्य होता है। इसे मन्त्रिमण्डल का प्रधान कहते हैं। प्रीफेक्ट के दाहिने हाथ के रूप में महासचिव द्वारा कार्य किया जाता है जो कि विभाग के समस्त प्रशासकीय संगठन का अध्यक्ष होता है तथा वह उस एरोन्डिसमेन्ट के लिए भी कुछ उत्तरदायित्व रखता है जिसमें विभागीय राजधानी कायम है। प्रत्येक अन्य एरोन्डिसमेन्ट में प्रीफेक्ट की सहायता के लिए उप-प्रीफेक्ट होता है। उप-प्रीफेक्ट को स्वयं की कुछ शक्तियां प्राप्त होती हैं, किन्तु उसका प्रमुख कार्य यह देखना होता है कि राज्य के कार्य उचित रूप से चलते रहे हैं तथा एरोन्डिसमेन्ट में विभाग की एवं कम्यून की सेवायें संचालित होती रहीं हैं। इसे सामान्य रूप से उस विशेप क्षेत्र में प्रीफेक्ट की कुछ शक्तियां हस्तान्तरित की जाती हैं। प्रीफेक्ट, उप-प्रीफेक्ट, महासचिव और मन्त्रिमंडल का प्रमुख; ये चारों प्रकार के अधिकारी मिल कर कार्प्स प्रीफेक्टोरल (Corps Prefectoral) वनाते हैं यद्यपि महासचिव के पद को कानूनी मान्यता प्राप्त होनी है किन्तु वह सदैव ही कुछ विशेप कर्त्तव्यों से युक्त उप-प्रीफेक्ट होता है और इसलिए जो वातें उप-प्रीफेक्ट के लिए सही हैं वे स्वाभाविक रूप से महासचिव के वारे में भी सही रहती हैं।

कार्प्स प्रीफेक्टोरल के सम्वन्ध में एक महत्वपूर्ण वात यह है कि उप-प्रीफेक्ट के पद से प्रीफेक्ट के पद के लिए पदोन्नति हेतु कोई सीधा मार्ग नहीं है। प्रीफेक्ट की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है। सरकार की इस संवंध में स्वेच्छापूर्ण शक्तियों पर कोई सीमा नहीं होती। वह एक व्यक्ति को अपने पूर्णत: स्वतन्त्र पसन्द के आधार पर चलती है। इस प्रकार व्यवहार में यद्यपि अनेक उप-प्रीफेक्ट के सम्मान को पहुंच लेते हैं किन्तु सभी प्रीफेक्ट ऐसे नहीं होते जो कि उप-प्रीफेक्ट रह चुके हों। आज उप-प्रीफेक्ट का व्यवसाय अपेक्षाकृत अधिक स्पष्ट एव सीधा है। पहले मन्त्रिमण्डल के प्रमुख के रूप में व्यक्ति की नियुक्ति की जाएगी और उसके वाद उसे धीरे-धीरे ह र्स क्लास के उप-प्रीफेक्ट तक पदोन्नत किया जाएगा। यहां आकर उसकी प्रगति के चरण रुक सकते हैं क्योंकि यह जरूरी नहीं कि उसको प्रीफेक्ट वनाया ही जाए।

विभागों में कार्य करने वाले प्राय: सभी अधिकारी आजकल राष्ट्रीय नागरिक सेवा के सदस्य होते हैं। प्रीफेक्ट की भांति वे भी दोहरी क्षमता से कार्य करते हैं अर्थात् एक ओर तो वे केन्द्रीय सरकार के एजेन्ट हैं और दूसरी ओर विभाग के एजेन्ट हैं। इस सामान्य रूप रचना के अन्तर्गत दो मुख्य श्रेणियां हैं। एक श्रेणी में वे अधिकारी आते हैं जो कि प्रीफेक्ट के प्रत्यक्ष रूप से अधीनस्थ हैं और प्रीफेक्चर में कार्य करते हैं। इन अधिकारियों की तुलना ग्रेट ब्रिटेन के काउन्टी क्लर्क के अधिकारियों से नहीं की जा सकती।

नियमानुसार उनको स्थानीय रूप से भर्ती किया जाता है। यद्यपि वे राष्ट्रीय सेवा के सदस्य होते हैं किन्तु वे उस समय तक एक ही विभाग में कार्य करते हैं जब तक कि वे ऐसा करना चाहें। अधिकारियों का दूसरा समूह वह होता है जिसमें कि तकनीकी सेवाओं के सदस्य रहते हैं। इन सेवाओं का संगठन ग्रेट ब्रिटेन में अन्य मुख्य अधिकारियों के संगठन से बहुत भिन्न होता है। असल में विभाग की तकनीकी सेवायें, पेरिस स्थित मन्त्रालयों की बाहरी सेवायें (External Services) होती हैं। तकनीकी सेवाओं के अधिकारी औपचारिक रूप से प्रीफेक्ट के अधीनस्थ होते हैं किन्तु वास्तविक व्यवहार में वे बहुत कुछ स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं क्योंकि वे पेरिस में अपने मन्त्रालय के नियन्त्रण के अधीन रहते हैं। वे एक विभाग से दूसरे विभाग में बदलते रहते हैं और अपने जीवन का कुछ भाग पेरिस में भी बिताते हैं। इनकी संख्या सरकार की क्रियाओं के विकास के साथ बढ़ती रहती है और परिणामस्वरूप उनका प्रभाव भी बढ़ता रहता है।

स्थानीय सरकार और कानून का रूप

[The Local Govt. and the Form of the Law]

फ्रान्स में जो प्रशासनिक कानून लागू है, उसका ग्रेट ब्रिटेन में अस्तित्व या महत्व नहीं है। इस कानून की कुछ अपनी विशेषताएं हैं जो कि स्थानीय सरकार पर प्रभाव डालकर उसके रूप को कुछ विशेष बना देती हैं। इस दृष्टि से कई एक बातों का उल्लेख किया जाना महत्वपूर्ण है। प्रथम बात यह है कि फ्रान्स की स्थानीय सत्ताएं यथार्थ में राज्य के अंग हैं; वे प्रशासन के पद सोपान के भाग होते हैं तथा उनको कुछ विशेष कर्त्तव्य सौंपे जाते हैं। अन्तर यह है कि राज्य के प्रमुख अंगों की शक्तियां जो कि संविधान द्वारा पारिभाषित की जाती हैं, स्थानीय सत्ताओं की शक्तियों एवं अधिकारों को पारिभाषित नहीं किया जाता। यदि तकनीकी भाषा में कहें तो कहना होगा कि संसद, मन्त्रिपरिषद् एवं फ्रान्स गणराज्य का राष्ट्रपति राज्य के निकटवर्ती अंग होते हैं, जिन्हें संविधान से सत्ता प्राप्त होती है जबकि स्थानीय सत्ताएं मध्यस्थ अंग होते हैं और सत्ता प्राप्त करने के लिए किसी संवैधानिक सत्ता पर निर्भर करते हैं। यदि राष्ट्रीय सभा के किसी अधिकार में परिवर्तन किया जाता है तो ऐसा करना असंवैधानिक कहलाएगा। किन्तु यदि उच्च निकाय द्वारा स्थानीय सत्ताओं के कार्यों को बदल दिया जाता है तो कोई बात नहीं क्योंकि यह सब उनकी स्वेच्छापूर्ण शक्तियों का भाग होता है। कुछ मामलों में योग्य उच्च सत्ता संसद होती है किन्तु जब एक स्थानीय सत्ता कार्यपालिका अभिकरण के रूप में कार्य कर रही है तो वह कार्यपालिका आधीन होकर ऐसा करेगी।

इस सम्बन्ध में एक दूसरी बात यह है कि फ्रान्स में शक्तियों के पृथक्करण का अर्थ कुछ और ही है। इसका अर्थ यह है कि कार्यपालिका को स्वयं की शक्तियां एवं स्तर प्राप्त होता है जिसमें कि संसद बिना व्यवस्थापन किए हस्तक्षेप नहीं कर सकती। कार्यपालिका के अपने उत्तरदायित्व एवं सत्ता के स्रोत होते हैं जो कि संसद द्वारा प्रदान की गई शक्ति से भिन्न होते हैं। जब यह संसद की नीतियों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है तो

इसका स्पष्ट अर्थ यह हुआ कि इसे पर्याप्त स्वायतत्ता प्रदान की जाएगी। इस प्रकार ऐसे कुछ क्षेत्र होते हैं जहां कि स्थानीय सत्ताएं कार्यपालिका एवं उसके एजेन्टों द्वारा स्थापित नियमों तथा आज्ञाओं के आधीन कार्य करें।

कार्यपालिका को आदेश प्रसारित करने की जो शक्तियां प्राप्त होती हैं उनको चार शीर्षकों के आधीन वर्गीकृत किया जा सकता है। प्रथम, कार्यपालिका के कुछ ऐसे कार्य होते हैं, जिन पर न्यायपालिका या व्यवस्थापिका का कोई नियन्त्रण नहीं होता। उदाहरण के लिए राज्य की सुरक्षा एवं स्वास्थ्य हेतु कुछ अवसरों पर कार्यपालिका को बिना किसी वारन्ट के तथा कानून की उचित प्रक्रिया के कार्य करना होता है। ये कार्य तथा इनकी प्रकृति पहले से ही पारिभाषित नहीं की जा सकती। इनके लिए उचित परीक्षा यही है कि एक कानून का न्यायालय किसी कानून के उल्लंघन के आधार को उचित मानता है या नहीं विदेशी मामलों का संचालन, युद्ध की घोषणा, राज्य की रक्षार्थ किए गए पुलिस कार्य, आदि को न्यायालय द्वारा समय-समय पर इसी श्रेणी का अंग माना गया है। न्यायालय एवं राजनीतिज्ञ इस प्रक्रिया को स्वीकार करके चलते हैं।

कार्यपालिका की शक्तियों का दूसरा समूह वह है जिसका प्रयोग वह राज्य की रक्षा एवं सुरक्षा के लिए तथा कानून को क्रियान्वित करने के लिए करता है। इस कार्य को सम्पन्न करने के लिए कार्यपालिका के सदस्य ऐसे पुलिस विनियम प्रसारित कर सकते हैं जो कि कुछ प्रकार से कार्य करने की नागरिकों की स्वतन्त्रता को सीमित करें। इस संदर्भ में फ्रांसीसी शब्दों की भ्रमपूर्ण अनेकार्थता को जानना उपयुक्त रहेगा। पुलिस शब्द का दोहरा अर्थ होता है। यह एक अर्थ में उस शक्ति की ओर इशारा करता है, सार्वजनिक व्यवस्था बनाये रखने के लिए तथा अपराधों को दबाने के लिए उत्तरदायी है। इसका दूसरा अर्थ वह शक्ति है जिसके द्वारा सार्वजनिक व्यवस्था एवं सुरक्षा के लिए समाज को संगठित किया जा सके। एक अर्थ में यह व्यक्तियों का निकाय है और दूसरे अर्थ में एक शक्ति है। पुलिस शक्तियों का प्रयोग फ्रांस की स्थानीय सरकार में पर्याप्त व्यापक एवं महत्वपूर्ण है। पुलिस शक्तियों पर कार्यपालिका को एकाधिकार प्राप्त होता है। सार्वजनिक व्यवस्था, सार्वजनिक स्वास्थ्य, एवं सार्वजनिक नैतिकता बनाये रखने का दायित्व केवल इसी के कन्धों पर रहता है। इसके लिए यह आज्ञायें प्रसारित करता है। कार्यपालिका का एक सदस्य होने के नाते मेयर असुरक्षित सम्पत्ति की मरम्मत के लिए आज्ञा दे सकता है। प्रीफेक्ट द्वारा यह निर्णय लिया जाता है कि उसके विभाग में शिकार का सत्र कब से प्रारम्भ किया जायेगा। अंतरंग का मन्त्री जनता में हथियारों को लेकर चलने पर रोक लगा सकता है। इस प्रकार पुलिस शक्ति का प्रयोग अपराधों को केवल दबाने के लिए ही नहीं किया जाता वरन् उन पर रोक लगाने के लिए भी किया जाता है। यह ऐसी परिस्थितियों को रोकने का प्रयास करती है जिनमें कि जन-सुरक्षा खतरे में पड़ सके, सार्वजनिक नैतिकता गड़बड़ में पड़ जाये, तथा जन स्वास्थ्य पर बुरा प्रभाव पड़े। इस प्रकार की सभी क्रियाओं को पुलिस प्रशासन के शीर्षक में समूहीकृत किया जाता है

नियमानुसार उनको स्थानीय रूप से भर्ती किया जाता है। यद्यपि वे राष्ट्रीय सेवा के सदस्य होते हैं किन्तु वे उस समय तक एक ही विभाग में कार्य करते हैं जब तक कि वे ऐसा करना चाहें। अधिकारियों का दूसरा समूह वह होता है जिसमें कि तकनीकी सेवाओं के सदस्य रहते हैं। इन सेवाओं का संगठन ग्रेट ब्रिटेन में अन्य मुख्य अधिकारियों के संगठन से बहुत भिन्न होता है। असल में विभाग की तकनीकी सेवायें, पेरिस स्थित मन्त्रालयों की बाहरी सेवायें (External Services) होती हैं। तकनीकी सेवाओं के अधिकारी औपचारिक रूप से प्रीफेक्ट के अधीनस्थ होते हैं किन्तु वास्तविक व्यवहार में वे बहुत कुछ स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं क्योंकि वे पेरिस में अपने मन्त्रालय के नियन्त्रण के अधीन रहते हैं। वे एक विभाग से दूसरे विभाग में बदलते रहते हैं और अपने जीवन का कुछ भाग पेरिस में भी बिताते हैं। इनकी संख्या सरकार की क्रियाओं के विकास के साथ बढ़ती रहती है और परिणामस्वरूप उनका प्रभाव भी बढ़ता रहता है।

स्थानीय सरकार और कानून का रूप

[The Local Govt. and the Form of the Law]

फ्रान्स में जो प्रशासनिक कानून लागू है, उसका ग्रेट ब्रिटेन में अस्तित्व या महत्व नहीं है। इस कानून की कुछ अपनी विशेषताएं हैं जो कि स्थानीय सरकार पर प्रभाव डालकर उसके रूप को कुछ विशेष बना देती हैं। इस दृष्टि से कई एक बातों का उल्लेख किया जाना महत्वपूर्ण है। प्रथम बात यह है कि फ्रान्स की स्थानीय सत्ताएं यथार्थ में राज्य के अंग हैं, वे प्रशासन के पद सोपान के भाग होते हैं तथा उनको कुछ विशेष कर्त्तव्य सौंपे जाते हैं। अन्तर यह है कि राज्य के प्रमुख अंगों की शक्तियां जो कि संविधान द्वारा पारिभाषित की जाती हैं, स्थानीय सत्ताओं की शक्तियों एवं अधिकारों को पारिभाषित नहीं किया जाता। यदि तकनीकी भाषा में कहें तो कहना होगा कि संसद, मन्त्रिपरिषद् एवं फ्रान्स गणराज्य का राष्ट्रपति राज्य के निकटवर्ती अंग होते हैं, जिन्हें संविधान से सत्ता प्राप्त होती है जबकि स्थानीय सत्ताएं मध्यस्थ अंग होते हैं और सत्ता प्राप्त करने के लिए किसी संवैधानिक सत्ता पर निर्भर करते हैं। यदि राष्ट्रीय सभा के किसी अधिकार में परिवर्तन किया जाता है तो ऐसा करना असंवैधानिक कहलाएगा। किन्तु यदि उच्च निकाय द्वारा स्थानीय सत्ताओं के कार्यों को बदल दिया जाता है तो कोई बात नहीं क्योंकि यह सब उनकी स्वेच्छापूर्ण शक्तियों का भाग होता है। कुछ मामलों में योग्य उच्च सत्ता संसद होती है किन्तु जब एक स्थानीय सत्ता कार्यपालिका अभिकरण के रूप में कार्य कर रही है तो वह कार्यपालिका आधीन होकर ऐसा करेगी।

इस सम्बन्ध में एक दूसरी बात यह है कि फ्रान्स में शक्तियों के पृथक्करण का अर्थ कुछ और ही है। इसका अर्थ यह है कि कार्यपालिका को स्वयं की शक्तियां एवं स्तर प्राप्त होता है जिसमें कि संसद बिना व्यवस्थापन किए हस्तक्षेप नहीं कर सकती। कार्यपालिका के अपने उत्तरदायित्व एवं सत्ता के स्रोत होते हैं जो कि संसद द्वारा प्रदान की गई शक्ति से भिन्न होते हैं। जब यह संसद की नीतियों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी है तो

और इनको कार्यपालिका का उत्तरदायित्व बनाया जाता है। पुलिस न्यायाधिकरण (Police Judicature) भी होता है जिसमें कि अपराधों को रोकने एवं दबाने के लिए उत्तरदायी तथा अपराधियों को दण्ड देने के लिए सशक्त व्यक्ति रहते हैं। सामान्यतः मेयर, प्रीफेक्ट, एवं उप-प्रीफेक्ट आदि कार्यपालिका के सदस्य भी पुलिस न्यायाधिकरण के सदस्य होते हैं। यह कार्यपालिका की सत्ता का एक रोचक स्रोत है तथा प्रीफेक्ट के सम्बन्ध में इसके परिणाम भी अत्यन्त रोचक निकलते हैं।

कार्यपालिका की सत्ता का तीसरा स्रोत यह बताया जाता है कि वह लोक सेवाओं के संगठन तथा अनुशासन के लिए उत्तरदायी है। कार्यपालिका को यह कर्त्तव्य संविधान द्वारा सौंपा जाता है। इसको सम्पन्न करते हुए कार्यपालिका सरकारी अधिकारियों के प्रवेश के लिए परीक्षायें सम्पन्न करती हैं, आज्ञा का उल्लंघन किये जाने पर अनुशासनात्मक कार्यवाही करती हैं, कार्यालयों का संगठन एवं ऐसे ही अनेक कार्य सम्पन्न करती है। इनके करने का उत्तरदायित्व केवल कार्यपालिका के कन्धों पर ही रहता है।

कार्यपालिका की शक्तियों का एक चौथा स्रोत संसद है। संसद द्वारा उसे समय–समय पर अनेक शक्तियाँ प्रदान की जाती हैं। वह या तो उन सेवाओं का संगठन करने के लिए उत्तरदायी बनादी जाती है जो कि संसद द्वारा निर्मित है। इसके अतिरिक्त कार्यपालिका संसद द्वारा व्यापक रूप में निर्धारित कार्यक्रमों के लिए विस्तृत योजना बनाने में स्वेच्छा का प्रयोग कर सकती है। ऐसा करते समय कार्यपालिका के व्यवहार पर कानूनी सीमायें लगी रहती हैं और वह उनका उल्लघन नहीं कर सकतीं। फ्रांस में हस्तांतरित व्यवस्थापन पर्याप्त रूप से प्रचलित है।

इस सब विचार-विमर्श के बाद दो बातें स्पष्ट रूप से सामने आती हैं। प्रथम यह कि कार्यपालिका का प्रत्येक सदस्य पदसोपान में अपने उच्च अधिकारी के नियंत्रण में रहता है। जब मेयर राज्य के प्रशासन के सदस्य के रूप में व्यवहार करता है तो कुछ कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उसे प्रीफेक्ट द्वारा निर्देशित किया जा सकता है। इसी प्रकार स्वयं प्रीफेक्ट भी अन्तरंग के मन्त्री के प्रत्यक्ष नियंत्रण के आधीन कार्य करता है। दूसरी बात यह है कि स्थानीय सत्तायें राज्य की अंग होती हैं इसलिए उन पर तथा स्थानीय पार्षदों पर राज्य को कुछ शक्तियां प्राप्त होती हैं। यदि स्थानीय निकाय अपने कार्यों को उचित रूप में सम्पन्न न करें या कानूनों को तोड़ें या कानून द्वारा सौंपे गये अपने कार्यों को सम्पन्न करने से मना कर दें तो उन्हें भंग किया जा सकता है। स्थानीय निकायों के अनेक कार्य एवं निर्णय राज्य की छानबीन एवं स्वीकृति के विषय होते हैं। ऐसा न होने की दशा में वे अनुचित एवं निरर्थक माने जाते हैं। स्थानीय सत्ताओं पर सामान्य पर्यवेक्षण एवं पूर्व--स्वीकृति की यह व्यवस्था संरक्षण (Tutelage) कहा जाता है।

विभाग एवं कम्यूनस व्यक्तिगत पार्षदों की कानूनी स्थिति जनता के राष्ट्रीय प्रतिनिधियों एवं सरकारी अधिकारियों के बीच में होती है।

फ्रांस में स्थानीय सरकार की स्थिति कुछ दृष्टियों से बड़ी विशेष बन जाती है। वहां एक ओर तो यह कहा जाता है कि स्थानीय सत्ताएँ राज्य का अभिन्न भाग हैं और दूसरी ओर कार्यपालिका की स्वतन्त्रता के सिद्धान्त को मान्यता प्रदान की गई है। यदि हम कार्यपालिका की केवल कानूनी स्थिति का अध्ययन करने के बाद ही कुछ निष्कर्ष निकाल लें तो यह हमें भ्रम में डालकर वास्तविक स्थिति से अनभिज्ञ रखेगा। हम स्थानीय सरकार के अन्य निकायों एवं नागरिकों के सम्बन्ध में कार्यपालिका के सही स्तर का ज्ञान प्राप्त नहीं कर सकते। असल में कार्यपालिका की शक्तियों को अनेक प्रकार से सीमित कर दिया जाता है। उसकी शक्तियों पर सीमा लगाने वालों में मुख्य संविधान है। कार्यपालिका अपनी ही ओर से कोई कानून पास नहीं कर सकती, वह किन्हीं कार्यों को फौजदारी नहीं बना सकती। केवल संसद को ही ऐसा करने की शक्तियां प्राप्त हैं। संसद या संविधान द्वारा नागरिकों को जो विशेषाधिकार या स्वतन्त्रतायें प्रदान की जाती हैं उनको कार्यपालिका द्वारा छीना नहीं जा सकता और वह केवल तभी इनमें हस्तक्षेप कर सकती है जब कि इनसे जन-स्वास्थ्य या जन-सुरक्षा को खतरा हो। कार्यपालिका कानून से ऊपर नहीं होती तथा कार्यपालिका का कोई भी सदस्य कानून को नहीं तोड़ सकता। जब कार्यपालिका अपनी शक्तियों का प्रयोग करती है तो वह संसद एवं न्यायपालिका दोनों से ही स्वतन्त्र रहती है। इसका अर्थ यह है कि जब इसके सदस्य अपने पद के दायित्वों को पूरा करते हैं तो वे उन्हीं न्यायालयों के विषय नहीं होते जिनके कि अन्य साधारण नागरिक होते हैं। इन मामलों पर विचार करने के लिए पृथक ही प्रशासकीय न्यायालय होते हैं।

२

राजनैतिक सत्ताओं की शक्तियां एवं कार्य

[POWERS AND FUNCTIONS OF POLITICAL AUTHORITIES]

नगरपालिका स्तर की सत्ताओं को मुख्य रूप से दो भागों में विभाजित किया जा सकता है। इसके प्रथम भाग में उन निकायों एवं व्यक्तियों को ले सकते हैं जिनका संगठन एवं नियुक्ति सार्वजनिक निर्वाचन के आधार पर की जाती हैं। दूसरी ओर वे सत्तायें आती हैं जो कि नियुक्त की जाती हैं और उनकी नियुक्ति के समय योग्यता परीक्षाओं अथवा नियुक्तिकर्त्ता की स्वेच्छापूर्ण शक्तियों का प्रयोग किया जाता है। प्रथम भाग वाली सत्तायें राजनैतिक एवं दूसरे भाग वाली सत्तायें प्रशासनिक कहलाती हैं। राजनैतिक अथवा निर्वाचित सत्ताओं में कम्यून स्तर पर नगर परिषद एवं विभाग स्तर पर विभागीय परिषद होती है। कम्यून स्तर पर की कार्यपालिका मेयर भी निर्वाचित सत्ता ही होती है। इन सभी की शक्तियां एवं कार्यों का अध्ययन करना यहां हमारा अभीष्ट है।

फ्रांस में स्थानीय सरकार की मौलिक वनावट पदसोपान युक्त अधीनस्थता (Hierarethical Subordination) की है जिसमें कि किसी भी पदाधिकारी को पृथक एवं विशेष कार्य नहीं सौंपे गये हैं। निर्वाचित निकायों के बढ़ते हुए महत्व के संदर्भ में यह व्यवस्था पूरी तरह से अपरिवर्तनीय नहीं रह सकती। जब प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण किया गया तो स्थानीय स्तर पर भी स्वतन्त्रता प्रदान की गई। किन्तु यह परिवर्तन धीरे-धीरे आया है अतः केन्द्रीय एवं स्थानीय सरकार के बीच की घनिष्ट कड़ियां पूर्ण रूप से नहीं तोड़ी गई। कम्यून स्तर पर यद्यपि स्थानीय सत्ताओं को पर्याप्त सत्ता सौंप दी गई है, उनको पहल करने का अधिकार दिया गया है किन्तु फिर भी केन्द्रीय सरकार कड़ा नियन्त्रण रखती है तथा कुछ विषयों में तो स्थानीय सेवाओं के वास्तविक प्रशासन में वह महत्वपूर्ण योगदान भी करती है।

नगर परिषद
[Conseil Municipal]

कम्यून स्तर पर एक नगर परिषद का गठन किया जाता है। इसके

सदस्य उस कम्यून के मतदाता निवासियों द्वारा चुने जाते हैं। जिस कम्यून के निवासियों की संख्या नौ हजार से ज्यादा होती है वहां चुनाव को दलीय सूची के आधार पर किया जाता है किन्तु इस व्यवस्था में भी मतदाता को यह अधिकार दिया जाता है कि वह अपने मत को एक दल के व्यक्तिगत सदस्यों से दूसरे दल के व्यक्तिगत सदस्यों को स्थानान्तरित कर सके। इसके अतिरिक्त वह किसी भी एक सूची के विशेष सदस्यों के लिए अपनी प्राथमिकता की घोषणा कर सकता है। परिषद की सीटों को एक दल द्वारा प्राप्त किये गये मतों के आधार पर विभाजित किया जाता है। ऐसा करते समय मतों का कोटा निकाला जाता है और इसके लिए डाले गये समस्त मतों को भरे जाने वाले पदों द्वारा विभाजित किया जाता है। चुनाव के समय समस्त कम्यून को एक चुनाव क्षेत्र समझा जाता है। जिन कम्यूनों की जनसंख्या नौ हजार से कम होती है वहां पर चुनाव साधारण विधि से ही किये जाते हैं अर्थात् मतदाता उम्मीदवारों की पूरी सूची के लिए एक मत प्रदान करता है और जिस सूची को भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है उसीको पूर्ण रूप से निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

एक नगर परिषद की सदस्य संख्या का निर्णय उस कम्यून की जनसंख्या के आधार पर कानून द्वारा किया जाता है। साठ हजार से अधिक की जनसंख्या वाले कम्यूनों की नगर परिषदों की सदस्य संख्या सैंतीस तक हो जाती है जबकि छोटे कम्यून की नगर पार्षदों की संख्या नौ या ग्यारह भी हो सकती है। पेरिस, लायन्स आदि बड़े नगरों को इसका अपवाद कहा जा सकता है क्योंकि वहां कम्यून को कुछ वार्डों में विभाजित कर दिया जाता है और ये सब मिलकर साठ के लगभग पार्षदों का चुनाव करते हैं।

नगर परिषद के मतदाओं एवं उम्मीदवारों के लिए कुछ योग्यतायें रखी गई हैं। इसके लिए वह व्यक्ति फ्रांस का नागरिक हो, इक्कीस वर्ष की उम्र पूरी कर चुका हो, कम्यून में सम्पत्ति या निवास से सम्बन्धित योग्यताओं की पूर्ति करता हो आदि-आदि। कुछ व्यक्तियों के कार्यों की प्रकृति ऐसी होती है कि वे नगर परिषद के दायित्वों का निर्वाह नहीं कर सकते अतः उनको उम्मीदवार होने के अयोग्य ठहरा दिया जाता है। कम्यून के चुनाव प्रति वर्ष छटे मास किये जाते हैं। चुनाव का दिन मई के महीने में पूरे फ्रांस में एक ही रखा जाता है। उपचुनाव करने की व्यवस्था भी की गई है किन्तु ये केवल तीन शर्तों में से एक के भी पूरा किये जाने पर कराये जा सकते हैं। प्रथम शर्त यह है कि यदि नौ हजार से कम निवासियों वाले कम्यूनों में पद-विमुक्ति, त्याग-पत्र अथवा मृत्यु द्वारा नगर परिषद की सदस्य संख्या दो तिहाई से कम हो जाये तो उन सभी पदों को भरने के लिए एक साथ ही चुनाव किये जाने चाहिए। दूसरी शर्त यह है कि यदि प्रीफेक्ट, सरकार अथवा मेयर के द्वारा अपनायी गई नीतियों या कार्यों का राजनैतिक विरोध करने की दृष्टि से नगर परिषद के सभी सदस्य या उसकी एक बड़ी संख्या त्याग-पत्र दे दे तो नये चुनाव कराये जायेंगे। बहुत से सदस्यों द्वारा एक ही बार में त्याग-पत्र दिया जाना कोई असाधारण बात नहीं है।

कई बार एक विशेष प्रश्न पर जनमत प्राप्त करने की दृष्टि से नगर परिषद त्याग-पत्र दे देती है और जब चुनाव के बाद जो परिणाम सामने आते

हैं उनके फलस्वरूप परिषद को एक नैतिक आधार मिल जाता है जिसके आधार पर कि वह प्रशासन को नैतिक दृष्टि से गिरा सके। इन निर्वाचनों को एक चेतावनी के रूप में भी जाना जा सकता है। तीसरी शर्त यह है कि स्वयं सरकार भी यदि चाहे तो अन्तरंग के मंत्री की सलाह से डिक्री भेज कर परिषद को भंग कर सकती है। सरकार का यह अधिकार अनुचित नहीं माना जा सकता क्योंकि आखिर स्थानीय सरकार भी तो राज्य सरकार का एक अभिन्न भाग है। राज्य के यन्त्र में स्थानीय इकाइयों के महत्व को गौण नहीं माना जा सकता। स्थानीय सरकार का दायित्व जब अवसरवश अयोग्य एवं बेईमान लोगों के हाथ में चला जाता है तो वे अपने लिए सौंपे गये कार्यों को सम्पन्न करने में असमर्थ रहते हैं अथवा उन कार्यों को अपनी स्वार्थ की सिद्धि के साधन के रूप में प्रयुक्त करते हैं। इन अवांछित स्थितियों के परिणामस्वरूप कभी-कभी लोक सेवाओं का संचालन मुश्किल पड़ जाता है अथवा स्थानीय सरकार खतरे में पड़ जाती है। ऐसी स्थितियों में यह स्वाभाविक ही नहीं आवश्यक भी बन जाता है कि स्थानीय सरकार के कार्यों में राज्य सरकार प्रभावशील रूप से हस्तक्षेप करे। फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन की भांति द्विदलीय व्यवस्था नहीं है, वहां की स्थानीय राजनीति में व्यक्तित्वों का प्रभाव अधिक रहता है और यही कारण है कि स्थानीय सभाओं में कोई स्थायी बहुमत नहीं आ पाता। इनमें विभिन्न दलों एवं वर्गों का जो आनुपातिक प्रभाव रहता है उसके परिणामस्वरूप प्रशासन का कार्य कई बार बड़ा कठिन बन जाता है। यदि कोई सदस्य बीमार पड़ जाये अथवा विभिन्न व्यक्तित्वों के बीच मनमुटाव पैदा हो जाये तो परिषद का संतुलन ही बिगड़ जाता है।

जब कभी परिषद् के सभी या बहुत से सदस्य त्याग-पत्र दे देते हैं अथवा उनको सरकार द्वारा भंग कर दिया जाता है तो ऐसी अवस्था में कुछ विशेष प्रबन्ध किया जाना जरूरी बन जाता है। अंतरंग के मंत्री (Ministers of Interior) द्वारा एक डेलीगेसन नियुक्त किया जाता है, जिसकी सदस्य संख्या कानून के आकार के आधार पर तीन से लेकर सात तक हो सकती है। यह डेलीगेसन केवल चालू प्रशासन से ही सम्बन्ध रखता है। जो कार्य चल रहे है उन्हीं के संचालन में इसकी रुचि रह ही है यह न तो कम्यून के वित्तीय मामलों में ही किसी प्रकार का हस्तक्षेप करता है और न ही कुछ नई योजनायें एवं नये ठेके करके कम्यून के ऊपर नवीन दायित्व ही डालता है। यदि संकटकालीन स्थिति में इसके द्वारा कुछ निर्णय लिए भी जायें तो उनको आने वाली नवीन नगर परिषद प्रभावहीन बना सकती है। नगर परिषदों के चुनाव जब पूरे देश में एक ही दिन किए जाते हैं तो इसके परिणामस्वरूप यह स्वाभाविक है कि इनको कुछ राष्ट्रीय महत्व प्राप्त हो जाये। फ्रांस में होने वाले इन स्थानीय चुनावों में राष्ट्रीय महत्व के प्रश्नों को सामने लाया जाता है और इन्हीं के आधार पर मत प्राप्त करने एवं विरोधियों की आलोचना करने का प्रयास किया जाता है। चुनाव प्रचार के समय राष्ट्रीय दलों के नाम पर मत प्राप्त किये जाते हैं किन्तु फिर भी वास्तविक व्यवहार में ये चुनाव स्थानीय मसलों एवं व्यक्तित्वों से सम्बन्धित रहते हैं। दल का नाम तो उम्मीदवार इसलिए अपना लेता है ताकि अपनी सामान्य अभिरुचियों एवं झुकावों को स्पष्ट कर सके। एफ० गोगुएल (F. Goguel) महोदय ने

बताया है कि यदि पार्षदों के दल का नाम बदल गया है तो इसका अर्थ यह नहीं होता कि मतदाताओं के राजनैतिक सिद्धान्त ही बदल गये हैं। नामों को तो केवल प्रतीक माना जाता है, उम्मीदवार का कार्यक्रम एक प्रकार से पवित्र आशायें हैं जो पूरी हो भी सकती हैं और नहीं भी। चुनाव का मंत्र और कुछ नहीं, मुख्य रूप से स्थानीय क्लब ही होते हैं। इन सब व्यवहारों के पीछे फ्रांसीसियों के मस्तिष्क के दृष्टिकोण एवं परम्परावादी प्रतिक्रियायें आती हैं।

फ्रांस की स्थानीय राजनीति के वास्तविक व्यवहार में इतनी असमानतायें एवं नवीनतायें हैं कि उनके बारे में किसी प्रकार का सामान्यीकरण नहीं किया जा सकता। वैसे यह कहना तो अतिशयोक्ति होगी कि प्रत्येक कम्यून की अपनी विशेषतायें हैं किन्तु फिर भी इतना अवश्य सच है कि स्थानीय चुनावों में राष्ट्रीय तत्व नहीं उभर पाते और उनको स्थानीय प्रश्नों एवं परम्पराओं द्वारा दबा दिया जाता है। जहां तक परिषद के सदस्यों की संख्या का प्रश्न है उसके बारे में यह कहा जा सकता है कि इसे कम्यून की जनसंख्या के आधार पर तय किया जाता है किन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं होता कि जिस अनुपात से कम्यून की जनसंख्या बढ़ती है उसी अनुपात में परिषद के सदस्यों की संख्या बढ़ जाएगी। वैसे परिषद की सदस्य संख्या का कम्यून के प्रशासन पर अधिक प्रभाव नहीं पड़ता। छोटे कम्यूनों में इतने सदस्य हो जाते हैं जो कि विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व कर सकें तथा उन पर पूरी तरह के वाद-विवाद कर सकें। दूसरी ओर किसी भी बड़े कम्यून में इतने अधिक पार्षद नहीं हो पाते कि उनको करने के लिए कुछ काम ही न रहे और अनावश्यक रूप से वे कम्यून—कोष पर भार बन कर रह जायें।

सामान्य रूप से यह कहा जा सकता है कि राष्ट्रीय राजनीति प्राय: उन बड़े कम्यूनों में अधिक प्रभावशील होती है जहां कि सामाजिक एवं आर्थिक जीवन के कारण व्यक्तिगत राजनीतिज्ञों की अपेक्षा राजनैतिक यंत्र का समर्थन किया जाता है। इन शहरों में उन दलों को भारी समर्थन प्राप्त होता है जिनके पीछे एक बहुत बड़ी जनसंख्या है। छोटे कम्यूनों पर दलीय संगठनों का एवं उनके सिद्धांतों का इतना प्रभाव नहीं रहता। वहां पर उम्मीदवार का समर्थन उसके व्यक्तिगत गुण, प्रसिद्धियों, एवं अन्य प्रभावों के आधार पर किया जाता है। जहां कहीं राष्ट्रीय दलों के चिन्हों का प्रयोग किया जाता है वहां भी चुनाव प्रचार का मुख्य आधार स्थानीय महत्व की समस्यायें एवं प्रश्न ही होते हैं। स्थानीय चुनावों में व्यक्तिगत उम्मीदवार एवं उसके समर्थक प्राय: उस दल के चिन्हों को अपनाने का प्रयास करते हैं जो कि स्थानीय परिस्थितियों के अधिकाधिक अनुकूल हों। संयुक्त सूची एवं चुनाव समझौते भी इसी आधार पर किये जाते हैं कि स्थानीय स्तर पर इनकी प्रतिक्रिया क्या होगी। फ्रांस में कई एक ऐसे भी कम्यून हैं जहां पर कि व्यावहारिक रूप से कोई भी राजनीति नहीं पाई जाती। उम्मीदवारों की सूची भी बिना किसी प्रकार की राजनैतिक उलझन से तैयार कर ली जाती है, टिकिट प्रदान कर दिये जाते हैं और प्राय: हर बार समान सदस्य ही पद संभाल लेते हैं। वहां चुनाव में अधिक संघर्ष भी नहीं करना पड़ता।

स्थानीय चुनावों में यदि कोई गड़बड़ी होती है तो उसके विरुद्ध याचिका प्रस्तुत करने की व्यवस्था भी की गई है। कोई भी मतदाता या उम्मीदवार अनियमितता के आधार पर चुनाव को चुनौती प्रदान कर सकता है। अतीत काल में इस प्रकार की चुनौतियां पर्याप्त प्रदान की गई हैं। इनका आधार मतदाताओं पर गलत प्रभाव डालना होता है अथवा मतदाता सूची को झूठी बनाना होता है। वर्तमान समय में परिस्थितियां बहुत कुछ सुधर चुकी हैं और सन् १९४५ के बाद से मतदान से सम्बन्धित कानूनी कार्यवाही का सम्बन्ध उम्मीदवार की उपयुक्तता से रहता है।

जब नगर परिषद के चुनाव परिणामों की घोषणा कर दी जाती है तो उसके बाद पन्द्रह दिन के भीतर-भीतर प्रथम् सत्र कराना होता है। इस प्रथम अधिवेशन में बैठक की अध्यक्षता उपस्थित सबसे वृद्ध पार्षद् द्वारा की जाती है तथा सबसे छोटा पार्षद सचिव का कार्य करता है। इस बैठक में सर्वप्रथम मेयर का चुनाव किया जाता है और उसके बाद सहायक मेयर चुने जाते हैं। सहायक मेयरों की संख्या कम्यून की जनसंख्या पर निर्भर करती है तथा ये एक से लेकर बारह तक हो सकते हैं। जब परिषद् में किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत रहता है तो मेयर के लिए मनोनयन इस बात पर निर्भर करता है कि दल के अन्तर्गत शक्तियों के बीच संतुलन कैसा है। यह कई बार एक अत्यन्त जटिल विषय बन जाता है। नगरपालिका स्तर पर आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति को अपनाया जाता है; अतः इसके परिणामस्वरूप प्रायः स्पष्ट बहुमत सामने नहीं आ पाता।

मेयर सदैव ही बहुमत दल का सदस्य नहीं होता। वह अल्प संख्यकों के सम्मिलित प्रयास द्वारा भी चुना जा सकता है अथवा अल्पसंख्यक दल बहुमत दल के समर्थन के आधार पर उसे चुन सकता है। मेयर के पीछे सदैव ही बहुमत का समर्थन रहना उसके अस्तित्व के लिए जरूरी नहीं है। कई बार एक मेयर के राष्ट्रीय सम्मान एवं ख्याति के कारण उसके विरोधियों का यह साहस नहीं होता कि वे उस मेयर का परिषद में बहुमत न रहने के कारण उसके पुनः निर्वाचन की मांग करें। हेरियत (Harriot) आदि कुछ राजनीतिज्ञों के जीवन को देखने पर ऐसा लगता है कि यदि कोई राष्ट्रीय राजनीति को अपने जीवन का लक्ष्य बनाना चाहता है तो उसे स्थानीय राजनीति से अपना जीवन प्रारम्भ करना चाहिए। यह एक प्रकार से प्रथम कदम माना जा सकता है। फ्रांस की सीनेट के अधिकांश सदस्य अपने कम्यूनों के मेयर रह चुके होते हैं अथवा रहते हैं। इसी प्रकार अनेक मंत्रियों का भी स्थानीय राजनीति से सम्बन्ध रहता है। इस स्थिति के परिणामस्वरूप राष्ट्रीय राजनीति पर कुछ एक बुरे प्रभाव पड़ते हैं। व्यवस्थापकों के लिए स्थानीय मामले अत्यन्त महत्वपूर्ण बन जाते हैं और वे राष्ट्रीय उत्तरदायित्वों का निर्वाह करते समय स्थानीय समर्थन को खोने की जोखिम नहीं उठाना चाहते। इससे युवक राजनैतिक नेताओं का मार्ग गम्भीरतापूर्वक अवरुद्ध हो जाता है क्योंकि स्थानीय राजनीति में से मंज कर जो नेता आते हैं वे प्रायः वयोवृद्ध होते हैं। स्थानीय राजनीति पर प्रायः वही प्रभाव रख पाते हैं जो कि वरिष्ठ होते हैं।

नगर परिषद द्वारा जब मेयर अथवा सहायक मेयरों की नियुक्ति की जाती है तो वह बहुत कुछ स्वतन्त्रतापूर्वक व्यवहार करती है। यह व्यवस्था की गई है कि ये व्यक्ति राज्य वित्तीय प्रशासन के सदस्य न हों तथा सहायक मेयर के कर्मचारी न हों। मेयर तथा सहायक मेयर मिलकर कम्यून की कार्यपालिका का गठन करते हैं। कम्यून के इन समस्त अधिकारियों का चुनाव हो जाने के बाद लगभग चौबीस घण्टे के भीतर–भीतर इनका परिणाम घोषित कर दिया जाना चाहिए तथा उसे टाउन-हॉल के दरवाजे पर लगा दिया जाना चाहिए।

नगर परिषद का आन्तरिक संगठन (The Internal Organisation of Municipal Council)—नगर परिषद को कम्यून से सम्बन्धित विषयों पर विचार करने के लिए तथा बजट तैयार करने के लिए वर्ष में कम से कम चार बार सत्र बुलाना होता है और एक सत्र पन्द्रह दिन तक चलता है। कभी–कभी आवश्यक विषयों पर विचार करने के लिए परिषद का असा-धारण सत्र बुलाना भी जरूरी बन जाता है। ऐसे अवसरों पर यदि मेयर चाहे तो वह ऐसा सत्र बुला सकता है। यदि नगर परिषद के एक तिहाई सदस्य इस बात पर जोर दें तो मेयर की इच्छा न होते हुए भी नगर परिषद का सत्र बुलाया जायेगा। प्रीफेक्ट अथवा उपप्रीफेक्ट भी अतिरिक्त सत्र बुला सकते हैं। इस प्रकार के अतिरिक्त सत्र प्रायः होते ही रहते हैं तथा इनके पीछे अनेक कारण कार्य करते हैं। जब भी कभी मेयर चाहता है कि वह नगर परिषद का विशेष सत्र बुलाये तो उसको इसकी सूचना तीन दिन पहले ही देनी होती है। ऐसे सत्र की कार्यवाही के लिए कम से कम आधे सदस्यों की उपस्थिति अनिवार्य है। यदि प्रथम बार बुलाने पर गणपूर्ति न हो तो कार्यवाही को तीन दिन के लिए रोक दिया जाता है और इस बैठक में उप-स्थित सदस्यों की संख्या पर ध्यान नहीं दिया जाता तथा जो भी निर्णय लिये जाते हैं वे वैध होते हैं। ये गणपूर्ति एवं पूर्व सूचना से सम्बन्धित व्यवस्थायें इसलिए की गई हैं ताकि मेयर अपने विरोधियों को अपने अभिप्रायों की सूचना दिये बिना ही जल्दबाजी में किये गये अधिवेशनों में निर्णय न ले ले। परिषद की आन्तरिक बनावट की एक मनोरंजक बात यह है कि यदि किसी कारणवश परिषद का कोई सदस्य परिषद की बैठक में उपस्थित न हो पाये तो उसको यह अधिकार दिया गया है कि अपना मत किसी भी पार्षद को हस्तांतरित कर सकें। एक पार्षद केवल एक ही अन्य पार्षद के मत का प्रयोग कर सकता है और वह भी केवल तीन बैठकों तक ही। यदि सम्बन्धित सदस्य बीमार हैं तो बात दूसरी है।

परिषद की बैठकों की अध्यक्षता प्रायः मेयर द्वारा और उसकी अनु-पस्थिति में सहायक मेयर द्वारा की जाती है। जब वित्तीय वर्ष के अन्त में मेयर के लेखों को विचार–विमर्श एवं मतदान के लिए परिषद के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है तो बैठक का सभापतित्व मेयर द्वारा नहीं किया जायेगा। इस विशेष बैठक के लिए अस्थायी अध्यक्ष का चुनाव कर लिया जाता है। मेयर बैठक में उपस्थित रहता है तथा परिषद के सदस्यों, मुख्यतः विरोधी पक्षवालों द्वारा उससे समय-समय पर कहा जाता है कि व्यय की गई

मदों का औचित्य बताये। जब लेखों को मतदान के लिए रखा जाता है, उससे पूर्व ही मेयर परिषद भवन के बाहर आ जाता है।

नगर परिषद को कानूनी स्तर प्राप्त होता है, उसके फलस्वरूप भी उसका आन्तरिक संगठन बहुत कुछ प्रभावित होता है। कानूनी दृष्टि से केवल नगर परिषद ही एक ऐसा निकाय है जिसे मान्यता प्राप्त रहती है। इसके अतिरिक्त स्थानीय स्तर पर फ्रांस में कोई एडहॉक सत्ता नहीं होती। यहां ग्रेट ब्रिटेन जैसी समिति व्यवस्था प्रचलित नहीं है। नगर परिषद स्वयं ही कम्यून की समस्त सेवाओं के लिए उत्तरदायी है। किसी भी समिति या निकाय को निर्णय लेने की शक्तियां नहीं सौंपी जा सकती। एक निगम के रूप में परिषद को एकाधिकार युक्त शक्तियां प्राप्त होती हैं। जो भी निर्णय लिया जाता है वह इसी के नाम पर और मतदान करने वाले सदस्यों के पूर्ण बहुमत के आधार पर किया जाता है।

यह सब कहने का अर्थ यह नहीं है कि फ्रांस की स्थानीय सरकार व्यवस्था में किसी प्रकार की समितियां नहीं पाई जाती। यहां परिषद के तथा अन्य स्थानीय निकायों के कार्यभार को कम करने के लिए समितियों को अपनाया तो जाता है किन्तु उनको कोई कानूनी मान्यता नहीं प्राप्त होती और इस प्रकार वे अपने जनक निकाय की स्वेच्छा पर ही अवलम्बित रहते हैं। नगर परिषद द्वारा जब भी कभी समितियों की स्थापना की जाती है तो उसके पीछे मुख्य रूप से दो में से एक लक्ष्य रहता है। या तो वह समिति कम्यून की सरकार को उस समय संचालित करने का कार्य करती है जब कि परिषद की बैठक नहीं हो रही हो अथवा समितियों को विशेष समस्याओं का विशेषीकृत परीक्षण करने के लिए भी नियुक्त कर दिया जाता है। समितियों की बैठक का कोई नियत समय नहीं होता, उन पर कोई सीमा भी नहीं रहती। समितियां परिषद के सत्र के दौरान भी बैठकें कर सकती हैं तथा सत्रों के बीच में भी। समितियों की रचना का एक बड़ा लाभ यह होता है कि इसकी कार्यवाही सार्वजनिक नहीं बन पाती, इसलिए इसके द्वारा किया गया विचार-विमर्श विस्तृत होता है, दुराग्रहपूर्ण नहीं होता। इस प्रकार समितियों की कार्यवाही में पर्याप्त गोपनीयता बरती जा सकती है। वैसे यह प्रावधान है कि यदि मेयर अथवा एक तिहाई से अधिक पार्षद चाहें तो परिषद् का विशेष सत्र बुला सकते हैं किन्तु इस शक्ति का प्रयोग कदाचित् ही किया जाता है। जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है, फ्रांस में समितियों को कानूनी मान्यता प्राप्त नहीं है अतः यह कहना बड़ा कठिन है कि किसी विशेष कम्यून में कितनी समितियां होंगी। छोटे कम्यूनों में कुछ ही समितियां गठित की जाती हैं। जो समितियां गठित की जाती हैं वे प्रायः पडौस के कम्यूनों के संयुक्त सेवाओं से सम्बन्धित प्रस्तावों के प्रावधानों पर विचार करने के लिए की जाती हैं। कर्ज या राज्य की सहायता से सम्बन्धित प्रार्थना-पत्रों को भी एड-हॉक (Ad-hoc) समितियों को विचार के लिए प्रस्तुत कर दिया जाता है। सामान्य प्रशासन, नगरपालिका का रंगमंच एवं सार्वजनिक सहायता, आदि कार्यों पर एड-हाक समितियां विचार करती हैं। सामान्य रूप से भावी व्यय योजनाओं एवं कार्यक्रमों आदि के प्रस्तावों को

परीक्षण के लिए तथा प्रतिवेदन के लिए समिति के सम्मुख रखा जाता है। इसकी सिफारिशें नगर परिषद के पूर्ण अधिवेशन में प्रस्तुत की जाती हैं। सभी मामलों में कार्य करते समय समितियां नगर परिषद से शक्तियां प्राप्त करती हैं तथा ये इतना ही प्रभाव एवं शक्तियां रखती हैं जितना कि नगर परिषद उन्हें अनुमति दें। स्थानीय सरकार के व्यवहार में कार्यों का हस्तांतरण नहीं किया जा सकता। नगर परिषद किसी अन्य सत्ता को अपने निर्णय लेने की शक्ति नहीं सौंप सकती। इसी प्रकार कम्यून से सम्बन्धित प्रशासन को मेयर किसी अन्य निकाय को नहीं सौंप सकता।

नगर परिषद की शक्तियां (The Powers of Municipal Council)–कम्यून की विभिन्न सत्ताओं द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली शक्तियों का निर्धारण ५ अप्रेल, १८८४ के कानून द्वारा किया गया। इस कानून ने स्थानीय सत्ताओं के प्रशासनिक संगठन का भी विस्तार के साथ अध्ययन किया। अब तक इस कानून में पर्याप्त संशोधन एवं वृद्धियां की गई हैं किन्तु कुल मिलाकर यह अपने मूल रूप में वर्तमान है। इस कानून का स्वरूप पर्याप्त विस्तृत है तथा इसमें अनेकार्थकता एवं व्यापकता है। इससे १६३ अनुच्छेद में यह बताने का प्रयास किया गया है कि कम्यून की सरकार को क्या कार्य करना चाहिए, कौन क्या कार्य करेगा और यह किस प्रकार करेगा? कम्यून के चुनाव से सम्बन्धित विषयों को संक्षिप्त रूप में वर्णित किया गया है। ऐसा करना स्वाभाविक ही था क्योंकि यदि विस्तार के साथ सभी बातों को रखा जाता तो पर्याप्त परेशानी हो सकती थी। छोटे कम्यूनों के लिए अनेक व्यवस्थाएं असहनीय बन जाती जब कि बड़े कम्यूनों के लिए अनेक बातें छूट भी सकती थी। इस दुविधा को मिटाने के लिए संसद ने नगर की परिषद को यह शक्ति प्रदान की कि वह कानून द्वारा स्पष्ट रूप से परिभाषित शक्तियों को अपने हाथ में ले ले और कम्यून की रुचि के आधार पर वह जिन शक्तियों को चाहे प्रयुक्त करे। कम्यून की रुचि की चीजें क्या थी इनको परिभाषित नहीं किया गया।

कानून द्वारा जिन कार्यों को बाध्यकारी घोषित कर दिया गया है उनके लिए नगर परिषद को अपने बजट में पर्याप्त धन की व्यवस्था करनी होती है। कानून द्वारा प्रस्तुत सूची में कई एक बातें आती हैं, उदाहरण के लिए सरकारी भवनों की रचना, कम्यून के कर्मचारियों के वेतन और पेन्शन, कम्यून की सड़कों की रचना, जन सहयोग एवं जन शिक्षा के लिए कानून द्वारा निर्धारित व्यय, देहाती पुलिस तथा अन्य सुरक्षा सेवाओं पर किया जाने वाला व्यय आदि। इनमें मौलिक आवश्यकताओं से सम्बन्धित प्राथमिक प्रावधान आते हैं जिनके बिना कम्यून का व्यवस्थित प्रशासन छिन्न-भिन्न हो जाएगा। जब बाध्यकारी सेवाओं की सूची का परीक्षण किया जाता है तो ऐसा प्रतीत होता है कि यह अत्यन्त बुद्धि पूर्ण एवं सन्तुलित है और कानून को इस प्रकार बनाया गया है कि वह बड़े और छोटे दोनों प्रकार के कम्यूनों की आवश्यकताओं को पूरा कर सके। उदाहरण के लिए पिछड़े हुए पहाड़ी क्षेत्र में अधिकारी भवन केवल चर्च और स्कूल हों। इसी प्रकार छोटे कम्यून को केवल अपने सचिव को ही वेतन प्रदान करना होगा। जब कानून द्वारा सारी व्यवस्था निश्चित कर दी जाती है तो उनमें साहसपूर्ण कदम उठाने के

लिए स्थान नहीं मिलता और केवल छोटी मात्रा का बजट ही पर्याप्त समझा जाता है।

छोटे कम्यूनों में तीस पौण्ड या इससे भी कम बजट पर्याप्त समझा जाता है। यहां सेवाओं की संख्या भी कम होती है। दूसरी ओर बोरडैक्स (Bordeaux) जैसे–बड़े औद्योगिक शहरी कम्यून में सेवाओं की संख्या बढ़ जाती है। मि. पी. ड्वैल (P. Doveil) ने ऐसे कम्यूनों के बड़े प्रशासकीय संगठन का विस्तार के साथ संगठन किया है। इसके अतिरिक्त इनमें अग्नि सेवाएँ, कल्याण, संगठन जन सहयोग, सफाई एवं अन्य अनेक सेवाओं का सम्पादन भी व्यापक स्तर पर किया जाता है। बड़े कम्यूनों में कानून द्वारा कभी–कभी अतिरिक्त कर्त्तव्य भी सौंप दिए जाते हैं। उदाहरण के लिए यदि एक कम्यून की जनसंख्या बीस हजार से अधिक है तो उसे एक स्वास्थ्य का ब्यूरो रखना होता है। जैसे–जैसे एक कम्यून का आकार बढ़ता जाता है वैसे–वैसे उसके उत्तरदायित्व भी बढ़ते जाते हैं किन्तु जैसे–जैसे उसके उत्तरदायित्व बढ़ते हैं, उसका राजस्व भी बढ़ जाता है ताकि वह उन उत्तर-दायित्वों का निर्वाह कर सके। इस प्रकार फ्रांसीसी व्यवस्था में जो एकरूपता दिखाई देती है वह वास्तविक व्यवहार में व्यापक विभिन्नता बन जाती है। इस व्यवस्था की अनेक स्पष्ट हानियां हैं। कई बार स्थानीय सत्ताओं के बीच नीति से सम्बन्धित विषयों में मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं। इन मतभेदों को प्रशासकीय कानून के आधार पर प्रशासकीय न्यायालय द्वारा दूर किया जाता है।

नगर परिषद को अपने बाध्यकारी व्यय का प्रबन्ध करना होता है। वैसे कम्यून के हित की किसी सेवा की पहल करना, उसका नियन्त्रण करना प्रशासित करना या उसे रोक देना अथवा किसी अन्य निकाय को अनुदान देना आदि बातें इसी के अधिकार क्षेत्र में आती हैं। कम्यून का हित के प्रावधान द्वारा यह प्रयास किया गया है कि सभी प्रकार के कम्यूनों के बीच समायोजन किया जा सके। इसके द्वारा एक ऐसा मापदण्ड प्रस्तुत किया जाता है कि सत्ताएं नई सेवाओं पर विचार करते समय उसे आधार बना सकें। इस व्यवस्था के द्वारा विस्तार के साथ व्यवस्थापन नहीं करना होता और बिना कुछ किए ही विशेष शक्तियां प्रदान की जा सकती हैं। यद्यपि इस व्यवस्था के कुछ लाभ हैं किन्तु फिर भी कम्यून के हित को परिभाषित किया जाना मुश्किल हो जाता है और इसलिए इसके अन्तर्गत कुछ भी लिया जा सकता है। जब अन्य निकायों को अनुदान प्रदान किया जाता है तो यह देखा जाता है कि ऐसा करना उन विशेष परिस्थितियों में कम्यून के निवासियों के हित में रहेगा अथवा नहीं। आज तक जितने मामले सामने आए उनके कारण तथा प्रशासकीय कानून की जटिलता के कारण ऐसी कठिनाइयां उत्पन्न हो जाती हैं किसी भी एक आधार पर कम्यून की रुचि का अध्ययन नहीं किया जा सकता। सम्बन्धित सत्ता द्वारा ऐसी सूची तैयार करने का कभी प्रयास नहीं किया गया कि वह किन बातों को स्वीकार करेगी, किन बातों को अस्वीकार करेगी और वह किन बातों पर ऐसा करेगी। एक ओर तो कम्यून द्वारा शान्ति के पक्षपातियों की क्रियाओं का समर्थन करने से मेयर को रोक

दिया जाता है और दूसरी ओर एक कम्यून को उस परिषद की विधवा को धन प्रदान करने की व्यवस्था की गई है जो कि कन्सेन्ट्रेशन कैम्प (Concentration Camp) में मारा गया। इसका आधार यह बताया जाता है कि उस पार्षद का कार्य देशभक्तिपूर्ण था और इसलिए वह कम्यून के हित में था। इस प्रकार हड़ताल करने वालों को अनुदान देने के प्रश्नों पर भी प्रशासकीय न्यायालय के सम्मुख अनेक मामले लाए गए। आजकल इस प्रकार के अनुदान की अनुमति दी जाती है किन्तु व्यवस्था यह है कि इस ढंग को आवश्यकता के अनुसार कल्याण केन्द्रों द्वारा वितरित किया जाना चाहिए।

कम्यून के हित की सार्वजनिक सेवाओं का प्रश्न भी अनेक कठिनाइयां सामने लाता है। ये सेवाएं तीन प्रकार से प्रदान की जाती हैं। प्रथम इन सेवाओं को स्वयं कम्यून द्वारा संचालित किया जा सकता है। वह इन पर एकाधिकार रख सकता है। दूसरे, वह इसका एकाधिकार किसी गैर सरकारी ठेकेदार को प्रदान कर सकती है। तीसरे, वह वित्तीय रूप से किसी व्यक्तिगत कम्पनी के साथ हिस्सेदार बन सकता है। इस क्षेत्र में नगरपालिका का एकाधिकार कुछ एक नियमों का विषय है। इसके लिए उसे केन्द्रीय सत्ता की पूर्व स्वीकृति लेनी होगी। इन सेवाओं का संचालन जिस मण्डल द्वारा किया जाएगा उसके तीन-चौथाई सदस्यों को मेयर द्वारा नियुक्त किया जाएगा। एकाधिकार का संचालक प्रीफेक्ट की स्वीकृति के बाद मेयर द्वारा नियुक्त किया जाएगा। कानूनी कार्यवाही के समय मेयर एकाधिकार का प्रतिनिधित्व करता है तथा नगरपरिषद को नीति सम्बन्धी प्रमुख प्रश्नों पर स्वीकृति प्रदान करनी होती है और इसके लेखे पास करने होते हैं। जब एक गैर सरकारी ठेकेदार को रियायत (Concession) दिया जाता है तो इस पर भी अनेक कठोर नियम रहते हैं। सैद्धान्तिक रूप से ठेकेदार को अपने स्वयं के जोखिम पर कार्य करना होता है तथा किसी भी हानि के लिए वह स्वयं ही उत्तरदायी होता है। ठेके की शर्तों में वे सब सेवाएं गिना दी जाती हैं जो कि प्रदान की जाती हैं, लगाया जाने वाला कर भी निर्धारित कर दिया जाता है और रियायत का समय भी तय कर दिया जाता है। ठेके के द्वारा एकाधिकार भी दिया जा सकता है। इसका अर्थ यह होगा कि स्थानीय सत्ता वैसी ही रियायतों के लिए अन्य रियायतें देने से मना कर देगी और यदि सत्ता द्वारा कोई परमिट लाइसेन्स या सुविधाएं प्रदान की गईं जिन्हें कि वह कानूनी रूप से नहीं कर सकती तो इसे ठेके का उल्लंघन समझा जाएगा। ठेके में यही प्रावधान रखा जा सकता है कि स्थानीय सत्ता ठेकेदार को हानि के विरुद्ध गारन्टी दे। सेवाओं को प्रदान करने के तीसरे रूप के अनुसार एक कम्यून वर्तमान गैर सरकारी फर्म में वित्तीय रूप से हिस्सेदार बन सकता है। कम्यून द्वारा चालीस प्रतिशत से अधिक हिस्सेदारी नहीं ली जाएगी और साथ ही वह प्रशासनिक मण्डल में पर्याप्त प्रतिनिधित्व रखेगा।

जब नगर परिषद कोई नई जन उपयोगी सेवा प्रारम्भ करती है तो उसे कौंसिल डि'एटा (Council d'Diat) की अनुमति लेनी होती है। इस प्रकार की नई सेवा कम्यून द्वारा जन हित क्या होता है इसे परिभाषित करना

यहां भी उतना ही कठिन है जितना कि स्थित निकायों एवं संस्थाओं को अनुदान प्रदान करने में होता है। व्यापारिक एवं औद्योगिक क्रियाओं में सरकारी सत्ता को हस्तक्षेप करना चाहिए अथवा नहीं करना चाहिए और यदि करना भी चाहिए तो कितना, यह एक अत्यन्त जटिल प्रश्न है। इस प्रश्न पर अनेक राजनैतिक दर्शनों ने तथा स्थानीय विवादों ने प्रकाश डाला है किन्तु अभी तक कोई भी एकमत तक नहीं पहुंच सका है। यदि इस विषय से सम्बन्धित निर्णयों को स्थानीय सत्ताओं की स्वेच्छा पर छोड़ दिया गया तो भारी खतरा रहता है। यदि संसद द्वारा इस क्षेत्र में कुछ निश्चित किया गया तो निश्चय ही कठिनाई उत्पन्न होगी। संसद के लिए यह एक असम्भव कार्य है जिसे कि वह सम्पन्न नहीं कर सकती क्योंकि स्थानीय सत्ताओं की आवश्यकताओं एवं सामर्थ्य के बीच पर्याप्त अन्तर रहता है। ऐसी स्थिति में विस्तृत व्यवस्थापन करने की अपेक्षा संसद यह मार्ग अपनाती है कि स्थानीय सत्तायें अपने निर्णयों पर इसकी स्वीकृति प्राप्त करलें।

जब कौंसिल डी' एटा व्यापारिक एवं औद्योगिक सेवायें प्रदान करने के प्रश्न पर विचार करता है तो वह मुख्य रूप से दो प्रकार से विचार करता है। प्रथम तो इस रूप में कि किसी भी नागरिक को उसके व्यापार करने एवं उत्पादन करने के अधिकार से अबुद्धिपूर्ण रूप में वंचित न रखा जाये। दूसरे, कोई ऐसी विशेष सेवा कायम न की जाये जो कि कम्यून के वित्तीय स्थायित्व को चुनौती प्रदान करे। ऐसी स्थिति में कौंसिल डी' एटा ने बहुत समय तक लोक सेवाओं की परिभाषा करने में पर्याप्त कठोरता बरती। वह नागरिकों के स्वतंत्रतापूर्वक व्यापार करने के अधिकार की ओर झुका रहा जहां कि स्थानीय सत्तायें उसे प्रतियोगिता की धमकी प्रदान न करें। व्यापार में व्यक्तिगत स्वातंत्र्य का समर्थन करते हुए भी इसने स्थानीय सत्ताओं को कुछ सेवायें स्वयं संचालित करने का अधिकार प्रदान किया। यह अधिकार चार में से एक शर्त के पूरा करने पर प्रदान किया जाता था। प्रथम तब जबकि व्यक्तिगत उद्यम एक विशेष सेवा को प्रदान करने में असफल रहा हो। दूसरे, जब व्यक्तिगत उद्यम ने इन सेवाओं को प्रदान करने का काम संभाला तो वह इसकी मांगों को पूरा करने में अकुशल एवं अपर्याप्त रहा। तीसरे, तथ्यगत रूप से सेवा को एकाधिकार के रूप में ही संचालित किया जा रहा है। चौथे, सेवा को कार्यकुशलता के साथ तभी संगठित किया जा सकता है जबकि उस पर एकाधिकार रखा जाये। ये चार परिस्थितियां हैं। इनमें से एक के भी रहने पर कम्यून की सत्ताओं द्वारा नयी सेवायें प्रारम्भ करने के लिए भेजे गये प्रार्थना-पत्रों को कौंसिल डी' एटा द्वारा स्वीकार कर लिया जायेगा।

वर्तमान काल में कौंसिल डी' एटा ने अपने दृष्टिकोण की कठोरता को कम कर दिया है तथा वह अपने निर्णय को समय की सामाजिक एवं कानूनी मान्यताओं में समायोजित करने के लिए तैयार रहती है। दूसरी स्थानीय सत्ताओं को नई सेवायें एवं सुविधायें प्रदान करने के लिए व्यवस्थापकों द्वारा भी हस्तक्षेप किया जाता है। जन-कल्याण शीर्षक के अन्तर्गत आने वाली सेवाओं के क्षेत्र को पर्याप्त व्यापक बना दिया गया है। इसके अन्तर्गत

कौंसिल डी' एटा द्वारा नगरपालिका स्नान–गृह, कम्यून के चिकित्सालय, तकनीकी प्रशिक्षण केन्द्र, शिक्षा की दृष्टि से कम्यून के सिनेमाघर आदि के लिए स्वीकृति प्रदान की गई। वर्तमान समय में इन सेवाओं की स्वीकृति के लिए न केवल पर्याप्तता को ही मापदण्ड बनाया जाता है किन्तु कार्यकुशलता को भी ध्यान में रखा जाता है। जनकल्याण का क्षेत्र इतना व्यापक हो गया है कि कम्यून की सत्तायें जब कभी यह अनुभव करती हैं कि उनके निवासियों की आवश्यकतायें पूरी नहीं हो पा रही हैं तभी वे हस्तक्षेप करने में समर्थ हो जाती हैं। इसे एक प्रगतिशील स्थानीय सत्ता के लिए प्रेरक माना जाता है, साथ ही इसे फ्रान्स की स्थानीय सरकार व्यवस्था की लोचशीलता का एक लक्षण माना जाता है। आजकल सभी जन-उपयोगिता की सेवायें, यातायात, घर की बेकार चीजों का निर्धारण, श्मशान का प्रबन्ध, गृहनिर्माण, जनकल्याण सेवायें आदि का प्रबन्ध स्थानीय सत्ताओं के द्वारा ही किया जाता है। इसके लिए कोई नियम नहीं है कि एक विशेष कम्यून से किन-किन सेवाओं की आशा की जा सकती है। कुल मिला कर बाध्यकारी सेवाओं को सावधानी के साथ परिमापित किया जाता है तथा इन्हें इस प्रकार का रूप दिया जाता है कि वह सभी आकार एवं प्रकार के कम्यूनों में लागू हो सकें। ऐसी व्यवस्था की जाती है कि छोटी इकाइयों पर अतिरिक्त भार न पड़ सके और बड़ी इकाइयां स्थानीय प्रशासन की मूल बातों की अवहेलना न कर पायें। दूसरी ओर ऐच्छिक सेवाओं को व्यापक रूप से परिमापित किया जाता है तथा विभिन्न कम्यूनों के बीच भारी अन्तर रहते हैं। सम्भवतः यही एक तरीका है जिसके द्वारा स्थानीय सरकार की बुद्धिकृत एवं एकीकृत सेवा को कार्य रूप दिया जा सकता है।

छोटे कम्यूनों की विशेष व्यवस्था
[The Special System for Weak Communes]

छोटे कम्यूनों के पास सामर्थ्य एवं साधन कम होते हैं किन्तु वहां के नागरिकों की भी अधिकांश सेवाओं की मांग प्रायः वही होती है जो कि बड़े कम्यून में रहने वाले नागरिकों की होती है। ऐसी स्थिति में यह जरूरी हो जाता है कि कोई विशेष व्यवस्था की जाये ताकि कमजोर कम्यून भी इन सेवाओं का सम्पादन भली प्रकार से कर सकें। वे ऐसे कार्यों को भी संभाल सकें जो कि अधिक धन की मांग करते हैं। यदि ऐसी व्यवस्था नहीं की गई तो यह निश्चित है कि छोटी सत्ताओं की सदैव ही इस आधार पर आलोचना की जायेगी कि वे पर्याप्त सेवायें प्रदान नहीं कर रही हैं। यह कहा जाता है कि स्थानीय सत्तायें अपनी सामर्थ्य से बाहर के कार्यों को पूरा कर सकें इसके लिए दो प्रकार की व्यवस्थायें की जानी चाहिए। प्रथम व्यवस्था यह है कि व्यक्तिगत फर्म या उद्योग को उस सेवा के संचालन के लिए छूट या रियायत दी जाये। एक दूसरा उपाय यह है कि एक छोटी कम्यून को अन्य कम्यूनों के साथ मिला दिया जाये और इस प्रकार एक अन्तर्कम्यून सिन्डीकेट (Sindicat inter-Communal) बना दिया जाये। यह व्यवस्था एक प्रकार से इङ्गलैण्ड के संयुक्त मण्डलों के समान ही होती है। यह व्यवस्था फ्रांस के देहाती क्षेत्रों में एक महत्वपूर्ण तत्व है।

जब दो या दो से अधिक स्थानीय सत्तायें एक साथ काम करने के लिए तैयार हो जाती हैं तथा एक विशेष सेवा को प्रदान करने का प्रयोजन कर लेती हैं तो उनका एक सिण्डीकेट बना दिया जाता है। इस सम्बन्ध में पहले तो एक समझौता तैयार किया जाता है और उसके बाद उस पर सम्बन्धित नगर परिषदों की स्वीकृति प्राप्त की जाती है। उसके बाद इसे विभाग के प्रीफेक्ट तथा विभागीय परिषद के सामने रखा जाता है। विभागीय परिषद द्वारा ही यह तय किया जाता है कि इस प्रकार के प्रस्ताव को स्वीकार किया जाए अथवा नहीं किया जाये। एक विभाग के बाहर के भी कम्यूनों को उस सिन्डीकेट में शामिल किया जा सकता है किन्तु शर्त यह है कि उस कम्यून की परिषद तथा अन्य कम्यून इस बात पर सहमत हों। जब एक बार सिन्डीकेट बन जाती है तो उसे स्वयं की सम्पत्ति एवं राजस्व के साथ एक संयुक्त व्यक्तित्व प्राप्त हो जाता है। यह स्वयं के नाम से मुकदमा चला सकती है। इसके प्रशासन का सामान्य निर्देशन एक प्रशासनिक समिति के हाथों में होता है। इस समिति में चुने गये दो डेलीगेट रहते हैं। कम्यून का प्रचार चाहे छोटा हो अथवा बड़ा हो किन्तु उसे इस दृष्टि से समान ही अधिकार प्रदान किया जाता है। वैसे कम्यून का प्रतिनिधि कौन होगा और कौन नहीं होगा, इस सम्बन्ध में कोई मान्य नियम नहीं है किन्तु फिर भी सामान्यतः मेयर ही उसका प्रतिनिधित्व करता है। जिस प्रकार कम्यून के विषयों पर नगर परिषद का नियन्त्रण रखा जाता है उसी प्रकार यह सिन्डीकेट अपने क्षेत्र की फैक्ट्रियों, संस्थानों एवं व्यापारिक उद्यमों के अनुशासन, उत्पादन एवं नियोजन पर अधिकार रखती है। सिन्डीकेट के राजस्व एवं पूंजी में वे उद्यम आते हैं जो इसकी रचना के समय कम्यूनों द्वारा प्रति वर्ष उनकी सामर्थ्य के अनुसार योगदान भी किया जाता है।

वास्तविक व्यवहार का अध्ययन करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि कम्यून की रचना प्रायः केवल एक ही सेवा सम्पन्न करने हेतु की जाती है और वह सेवा है– जल की व्यवस्था। अन्य सेवायें भी इसे सौंपी जा सकती हैं यदि सदस्य कम्यून ऐसा करने के लिए तैयार हों। कुछ विचारकों का मत है कि समस्त सामान सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए सिन्डीकेटों की स्थापना की जानी चाहिए। सिन्डीकेटों द्वारा स्थानीय जीवन पर पर्याप्त प्रभाव रखा जाता है। वे प्रायः औद्योगिक, व्यापारिक एवं सामाजिक आदि सभी प्रकार की सेवाओं से सम्बन्ध रखते हैं।

इस व्यवस्था को अधिक लोकप्रिय बनाने के मार्ग में अनेक प्रकार की कठिनाइयां हैं। देहाती क्षेत्र वाले कम्यूनों के निवासी किसान लोग उन सुख सुविधाओं को अधिक महत्व नहीं देते जो कि शहरी क्षेत्र के लोगों को प्रदान की जाती हैं। वे इस बात का कारण नहीं समझ पाते कि शहरों में जल को इधर से उधर ले जाने में इतना धन खर्च क्यों करना चाहिए। जहां कहीं कुछ बड़े भूस्वामी होते हैं वहां कम्यून का समस्त व्यय उनकी कड़ी छान-बीन का विषय बन जाता है। मितव्ययता को एक प्रमुख मापदण्ड बना दिया जाता है। सिन्डीकेट में जो भी कार्य किया जाता है उस पर पड़ौस के बड़े नगर के मेयर का प्रभाव पर्याप्त उल्लेखनीय रूप से पड़ता है।

कई बार ऐसे भी अवसर आ जाते हैं जबकि एक कम्यून को उसकी इच्छा के विरुद्ध भी कौंसिल डी एटा द्वारा सिन्डीकेट में शामिल होने के लिए कहा जाता है; किन्तु इसके परिणामस्वरूप प्रीफेक्ट के लिए स्थानीय राजनीति से सम्बन्धित अनेक उलझनें खड़ी हो जाती हैं। ऐसा भी हो सकता है कि राज्य सरकार से की जाने वाली वित्तीय मांगों की मात्रा बढ़ जाये। वित्तीय संकट की वर्तमान स्थितियों में कोई भी इस प्रकार के प्रयासों का स्वागत नहीं करेगा। इस व्यवस्था के सम्बन्ध में दो प्रकार के सुधारों को उपयोगी बताया जाता है। प्रथम तो यह कि इस दबाव डालने की शक्ति को समाप्त किया जाये और दूसरे यह कि नियंत्रण के मण्डल में बराबर के प्रतिनिधित्व की व्याख्या करने वाले कानूनी विनियमों को समाप्त किया जाये।

सिन्डीकेट की व्यवस्था के अलावा एक अन्य व्यवस्था और भी की गई है जिसके द्वारा कमजोर तथा असमर्थ कम्यूनों को सेवा करने योग्य बनाया जा सके। यह व्यवस्था वैसे तो सिन्डीकेट की व्यवस्था के समान ही है। इसके अनुसार कानूनी प्रावधान के आधार पर अशक्त एवं कमजोर कम्यून को उसके पड़ौसी कम्यून के साथ मिलने को कह दिया जाता है और इस प्रकार वह कम्यून का सैक्सन (Section of the Commun) बन जाता है। ऐसा हो जाने पर कम्यून अपना पृथक व्यक्तित्व खो देता है। यह व्यवस्था कर दी जाती है कि सैक्सन के पास जो भी रचना के समय सम्पत्ति आये, उसे वह केवल अपने निवासियों के हित के लिए ही प्रयुक्त करे और कोई भी कम्यून उस सम्पत्ति को तब तक रफा-दफा नहीं करे जब तक वह सैक्सन के प्रतिनिधियों की स्वीकृति प्राप्त न कर ले। सैक्सन का प्रतिनिधित्व सिन्डीकेट आयोग (Commission Syndicate) द्वारा किया जाता है। इसका चुनाव या तो सैक्सन के निवासी स्वयं ही कर सकते हैं अथवा उप-प्रिफेक्ट द्वारा इसका चयन किया जाता है। जब किन्हीं विषयों पर संभाग की राय जानने की जरूरत होती है तो यह आयोग ही राय प्रदान करता है। यदि किसी विषय पर नगर परिषद एवं सिन्डीकेट आयोग के बीच मतभेद हो जाये तो निर्णय प्रीफेक्ट द्वारा ही लिया जाता है। सैक्सन को कानूनी व्यक्तित्व प्राप्त होता है ताकि वह आवश्यकता के समय उस कम्यून पर मुकदमा चला सके जिसका वह एक भाग है।

एक सैक्सन की रचना प्रीफेक्ट के अध्यादेश द्वारा उस समय की जाती है जब दोनों ही सम्बन्धित कम्यून एकमत हों और विभागीय कम्यून भी इससे सहमत हों। कुछ अन्य मामलों में निर्णय कम्यून डी एटा की डिक्री द्वारा लिया जाता है। इसके लिए सभी प्रादेशिक एवं आर्थिक प्रश्नों की व्यापक परीक्षा की जाती है और सभी रुचि वाले पक्ष अपना विचार प्रकट करते हैं। परिवर्तन के लिए मौलिक रूप से प्रार्थना किसी भी सम्बन्धित नगर परिषद द्वारा की जा सकती है अथवा सम्बन्धित क्षेत्र के एक तिहाई मतदाताओं द्वारा की जा सकती है। जब एक कम्यून पर्याप्त सेवायें प्रदान करने में असमर्थ रहता है तो उसके लिए केवल एक ही मार्ग रह जाता है और वह है सैक्सन की रचना। अतीत काल में इस शक्ति का प्रयोग बहुत

अधिक किया गया। इस बात का प्रमाण यह है कि आज भी अनेक छोटे कम्यून कायम हैं। वर्तमान समय में सुधारकों द्वारा सैक्शन का अधिक प्रयोग करने के लिए दबाव डाला जा रहा है ताकि अधिक शक्तिशाली एवं सामर्थ्यवान इकाइयों की रचना की जा सके।

नगर परिषद की निर्णयकारी शक्तियां (The Decision Making Poners of Municipal Council)—नगर परिषद को निर्णय लेने की अनेक शक्तियां प्राप्त होती हैं। इनमें से कुछ तो ऐसी होती हैं जिनको किसी अन्य सत्ता की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पड़ती और नगर परिषद के निर्णय ही इनके सम्बन्ध में अन्तिम माने जाते हैं। किन्तु कुछ अन्य महत्वपूर्ण विषयों में इसके निर्णयों पर किसी नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति की आवश्यकता होती है; चाहे वह प्रीफेक्ट हो, उप-प्रीफेक्ट हो अथवा कौंसिल डी एटा या मंत्री। इस सामान्य सिद्धान्त को अपनाते हुए सन् १८८४ के अधिनियम ने उन विषयों को परिभाषित किया जो कि आगे परीक्षा के योग्य हों तथा उन विषयों को विशिष्ठ नहीं बनाया जिनको नियन्त्रण से स्वतन्त्र छोड़ा जा सके। ऐसे अनेक विषय हैं जिन पर नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति लेना जरूरी होता है। इन विषयों में से उल्लेखनीय हैं—कम्यून की सम्पत्ति को बेचना, गली के नाम बदलना, संधियां करना, कम्यून की सड़कों को मिटाना या बढ़ाना, औद्योगिक या व्यापारिक सेवाओं में हिस्सा लेना, नए कम्यून के एकाधिकारों की रचना करना तथा कम्यून के बजट की रचना आदि। यहां दो बातें विशेष रूप से ध्यान रखने योग्य हैं।

प्रथमतः, यद्यपि इसे कानून द्वारा बाध्यकारी नहीं बनाया गया है लेकिन फिर भी सभी विषयों में पहल करने की शक्तियां नगर परिषद के हाथ में रहती हैं। इस प्रकार सेवाओं की रचना, सिंडीकेट में सम्मिलित होने के प्रस्ताव आदि की पहल नगर परिषद पर ही निर्भर करती हैं। इसके निर्णयों की अवहेलना की जा सकती है किन्तु कोई अन्य सत्ता ऐसी नहीं है जो कि पहल कर सके।

दूसरे, कम्यून की सम्पत्ति सदैव ही परिषद के नियन्त्रण में रहती है और इसकी इच्छा के विरुद्ध कोई अन्य सत्ता कम्यून के कोष को काम में नहीं ला सकती।

उपर्युक्त दोनों बातें नगर परिषद को पर्याप्त महत्वपूर्ण एवं प्रभावशाली बना देती हैं। नगर परिषद की शक्तियों का महत्व इसलिये कम नहीं समझा जाना चाहिए कि उनके निर्णयों पर स्वीकृति एवं पर्यवेक्षण जरूरी होता है। अनेक सेवाएं जिन्हें कि राज्य द्वारा वांछनीय समझा जाता है उनको कम्यून सत्ताओं की सामर्थ्य के कारण साकार करना राजनैतिक तथा आर्थिक दृष्टि से कठिन बन जाता है। वैसे कानून के द्वारा सिद्धान्त बनाये जा सकते हैं किन्तु उनकी क्रियान्विति बहुत कुछ नगर परिषद की स्वेच्छा पर आधारित रहती है जिसे यह निर्णय लेने की शक्ति है कि कब और किन परिस्थितियों में रचना एवं क्रियान्वयन का कार्य किया जाना चाहिए। जब नगर परिषद किसी विषय पर निर्णय ले लेती है तो वह प्रस्ताव मेयर द्वारा प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट के लिए एक सप्ताह के अन्दर-अन्दर भेज दिया जाता है। यह

इसलिए किया जाता है कि सभी निर्णयों का एक अभिलेख प्रीफेक्ट के कार्यालय में उपलब्ध रहे और दूसरे, उस निर्णय को लेने का उत्तरदायित्व नगर परिषद पर न रह कर प्रीफेक्ट के ऊपर आ जाए।

जो विषय निर्णयकारी सत्ता की स्वीकृति चाहते हैं उनको उन विषयों से भिन्न समझा जाता है जो नगर परिषद की सामर्थ्य के अन्तर्गत रहते हैं। जब एक नगर परिषद के निर्णय पर आगे स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती तो उसे पन्द्रह दिन के अन्दर-अन्दर क्रियान्वित कर दिया जाता है। ऐसा तभी किया जाएगा जबकि उस निर्णय को कानूनी आधार पर चुनौती न दी जा सके। यदि कोई कानूनी गलती होती है तो समस्त निर्णयों को प्रभावहीन ठहराया जा सकता है। यह व्यवस्था है कि निर्णयों को अवैध नहीं होना चाहिए तथा किसी कानून या डिक्री से उसका संघर्ष नहीं होना चाहिए; साथ ही जब इसे लिया जाए तो परिषद की यथोचित सत्ता प्राप्त बैठक में लिया जाना चाहिये, इसे एक ऐसे पारषद की उपस्थिति में नहीं लिया जाना चाहिये जो कि रुचि लेने वाला पक्ष है। यदि इनमें से किसी भी एक नियम को तोड़ा गया तो प्रीफेक्ट उस निर्णय को रद्द कर देगा। प्रीफेक्ट के इस कदम के विरुद्ध कौंसिल डी एटा के सामने अपील की जा सकती है।

जिस निर्णय पर प्रीफेक्ट की स्वीकृति आवश्यक होती है यदि उस विषय के बारे में वह चालीस दिन तक चुप रहे तो वह विषय स्वीकृत समझा जाता है। प्रीफेक्ट की स्वीकृति प्राप्त कर लेने के बाद निर्णय को एक सप्ताह के अन्दर–अन्दर क्रियान्वित किया जाता है। जब नियन्त्रणकारी सत्ता मन्त्री या कौंसिल डी'एटा होती है तो मौन स्वीकृति के लिए समय को बढ़ा कर तीन मास कर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त जो विषय लोक सेवाओं में रियायत देने से सम्बन्ध रखते हैं उनमें समय को छः महीने रख दिया जाता है।

नगर परिषद का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कार्य बजट को तैयार करना तथा उस पर मतदान करना होता है। ऐसी स्थिति में उसकी शक्ति पर प्रीफेक्ट को जो नियन्त्रणकारी अधिकार प्राप्त हैं, उनका पर्याप्त महत्व रहता है। यदि नगर परिषद द्वारा स्वीकार किया हुआ बजट सन्तुलित नहीं है या आवश्यकारी व्यय को बजट में शामिल नहीं किया गया है या कम्यून के हित के सभी विषयों को इसमें शामिल नहीं किया गया है तो प्रीफेक्ट द्वारा बजट को पन्द्रह दिन के अन्दर–अन्दर मेयर के पास लौटा दिया जाता है तथा यह प्रार्थना भी की जाती है कि नगर परिषद उसमें कुछ एक परिवर्तन करे ताकि यह स्वीकार किया जा सके। बजट के वापस आने के बाद मेयर को दस दिन के भीतर–भीतर परिषद की विशेष बैठक बुलानी होती है जिसमें वह बजट पर दुबारा विचार कर सके। इस बैठक के बाद एक सप्ताह के अन्दर–अन्दर बजट को पुनः प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट के पास भेज दिया जाता है। यदि यह दुबारा भेजा गया बजट भी स्वीकार करने योग्य रूप में न हो तो प्रीफेक्ट अपनी ओर से उसमें आवश्यक परिवर्तन कर सकता है। वह ऐच्छिक व्यय वाली मदों को अस्वीकार कर सकता है अथवा कुछ विशेष मदों के लिये स्वीकृत धन को कम कर सकता है; किन्तु उसकी शक्ति पर यह सीमा है कि वह कम्यून पर नये कर लगा कर या वर्तमान टैक्स को बढ़ा कर नया वित्तीय बोझ नहीं डाल

सकता जब तक कि वह बाध्यकारी व्यय के लिए नया धन प्राप्त न कर सके। इस प्रकार बजट के क्षेत्र में पहल करने का पूरा अधिकार केवल नगर परिषद को प्राप्त है। इस सम्बन्ध में प्रीफ़ेक्ट का कार्य अत्यन्त उलझा हुआ और राजनैतिक कठिनाइयों से पूर्ण है।

प्रीफेक्ट द्वारा नगर परिषद के निर्णय पर जब कभी अस्वीकृति प्रदान की जाती है तो उसके विरुद्ध अपील की जा सकती है। स्थानीय सरकार की व्यवस्था में यह एक अत्यन्त महत्वपूर्ण तत्व माना जाता है कि एक मेयर अपनी नगर परिषद के निर्देशन के अनुसार कार्यपालिका के विरुद्ध अपील कर सकता है। यदि प्रीफेक्ट ने हर दृष्टि से अपनी शक्तियों के अन्दर रह कर कार्य किया है तो अपील मन्त्री के सम्मुख प्रस्तुत की जा सकती है। एक कानूनी कहावत के अनुसार प्रशासकीय एजेन्ट के स्वेच्छापूर्ण कार्यों को अधिक स्वेच्छा की शक्तियां प्राप्त करके ही रद्द किया जा सकता है। ये शक्तियां उस एजेन्ट के उच्च अधिकारी में निहित रहती हैं। प्रीफेक्ट के लिए उच्च अधिकारी अन्तरंग का मन्त्री होता है। मन्त्री अपनी इच्छानुसार प्रीफेक्ट के निर्णय को स्वीकार कर सकता है, उलटा कर सकता है या संशोधित कर सकता है। जो अपीलें की जाती हैं वे या तो मन्त्री को की जाएगी अथवा कौंसिल डी'एटा को। जब मन्त्री को की गई अपील असफल रहती है तो स्थानीय सत्ताएं अपना विरोध जनता के सम्मुख रखने के लिए अन्य तरीके खोज निकालती हैं।

स्थानीय स्तर पर राजनीति का पर्याप्त बोलबाला रहता है। यद्यपि अनेक छोटे कम्यूनों में राजनीति का स्थान एवं योगदान बहुत कम रहता है किन्तु फिर भी नगर परिषद के राजनैतिक आधार को पूरी तरह से भुलाया नहीं जा सकता। वैसे फ्रांस की सरकार प्रत्येक स्तर पर राजनीति और प्रशासन के संयोग के साथ संचालित होती है। इसका प्रमाण मेयर के पद से दिया जा सकता है। निर्वाचित होने के कारण मेयर अपने कम्यून का एक राजनैतिक प्रतिनिधि होता है। दूसरी ओर वह कम्यून का कार्यपालिका अध्यक्ष है और कुछ विशेष मामलों में प्रीफेक्ट का प्रशासकीय अधीनस्थ।

कम्यून की कार्यपालिका सत्ता : मेयर
(The Executive Authority of Commune : Mayor)

मेयर को कम्यून की कार्यपालिका माना जाता है और इस रूप में उसे मुख्य रूप से तीन उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं। प्रथम, वह नगर परिषद के निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी रहता है और जिस प्रकार से वह कार्य करता है उसके लिए नगर परिषद के प्रति ही जवाबदेय है। दूसरे, वह कम्यून की जन सुरक्षा, नैतिकता एवं स्वास्थ्य की स्थापना के लिए कानून द्वारा व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी भी बनाया गया है। तीसरे, वह राज्य द्वारा सौंपे गए प्रशासनिक कार्यों को सम्पन्न करता है। इन कार्यों में प्रतिवेदन, सांख्यिकी एवं रजिस्टरों को तैयार करना तथा पूरा करना आता है। जब वह बाद वाले दोनों कार्यों को सम्पन्न कर रहा होता है तो मेयर पर प्रीफेक्ट का प्रशासकीय नियन्त्रण रहता है और नगर परिषद इसके कार्यों में दखल नहीं दे सकती।

जब मेयर कम्यून का प्रशासन करता है या परिषद के निर्णय को क्रियान्वित करता है तथा न्यायालय एवं प्रशासन के सम्मुख अपने दृष्टिकोण एवं हितों का प्रतिनिधित्व करता है तो वह नगर परिषद के प्रति उत्तरदायी रहता है। वैसे नगर परिषद के सम्बन्ध में उसकी स्थिति इतनी सरल नहीं है जितनी दिखाई देती है। उसकी जटिल स्थिति के कई कारण हैं। उनमें एक मुख्य कारण यह है कि वह अपने आधे से अधिक समय में राज्य के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करता है और ऐसा करते समय वह नगर परिषद की सत्ता से परे रहता है। उस पर नगर परिषद का नियंत्रण नहीं रह पाता। इसके अतिरिक्त वह कम्यून के प्रशासकीय अध्यक्ष के रूप में कम्यून के कर्मचारियों के अनुशासन एवं कार्यकुशलता के लिए भी उत्तरदायी रहता है। केवल वही एक ऐसा अधिकारी होता है जो कम्यून के बजट को तैयार कराता है। वह कम्यून की सम्पत्ति की सुरक्षा एवं संरक्षण के लिए जो भी आवश्यक समझे, कदम उठा सकता है। ऐसा करने में वह पहल कर सकता है। कम्यून के करों एवं राजस्व को एकत्रित करने के लिए वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी रहता है। इन सभी तथ्यों के आधार पर उसके स्तर की कल्पना की जा सकती है। कार्यपालिका के रूप में जो भी कार्य किया जाता है उसमें स्वेच्छा भी किसी न किसी मात्रा में आवश्यक रहती ही है। यहां प्रश्न यह होता है कि क्या नगर परिषद की अधीनस्थता को न मानता हुआ वह अपनी स्वेच्छा के साथ कार्य करे अथवा नगर परिषद को सदैव ही अपनी इच्छा को मनवाना चाहिए चाहे मेयर की राय कुछ भी हो। इस प्रश्न का उत्तर एक ऐसी समस्या हमारे सामने ला देता है जिसमें मेयर तथा परिषद के बीच सम्बन्ध की जटिलता हमारे सामने स्पष्ट हो जाती है।

कई विषयों में मेयर को नगर परिषद के आधीन रह कर कार्य करना होता है। उदाहरण के लिए हम यह सोच सकते हैं कि नगरपालिका हाल पर पुनः रंग कराना है तो नगर परिषद को चाहिए कि वह उस रूप को निर्धारित करे जिसमें टेण्डर मांगे जाने चाहिए, इसके द्वारा आवश्यक शर्तें भी निर्धारित की जा सकती हैं। यह विभिन्न टेण्डरों पर विचार करने के बाद में यह तय करती है कि किस टेण्डर को स्वीकार किया जाये और किसको नहीं। इन सब कार्यों के दौरान मेयर निष्क्रिय बना रहता है, वह व्यक्तिगत वाद-विवाद के समय ही केवल अपना प्रभाव डाल सकता है। यह शक्ति उसे पद के कारण प्राप्त नहीं होती वरन् उसके व्यक्तित्व के कारण प्राप्त होती है। नगर परिषद द्वारा उसे जो कार्य सौंपा गया है उसी के अनुसार चलना उसके लिए लाजमी होता है। वह समझौते की शर्तों एवं सफल प्रार्थी के बारे में कुछ भी कहने या सुनने का अधिकार नहीं रखता। उसको ज्यों का त्यों आज्ञा का अनुपालन करना होता है।

मेयर की शक्तियां एवं महत्व आगे के स्तर पर बढ़ जाता है। जब व्यावहारिक कठिनाइयां सामने आती हैं तो मेयर को सक्रिय रूप से योगदान करना होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि यदि समझौते को उचित रूप से पूरा नहीं किया जाये तो ऐसी स्थिति में मेयर को बोलना पड़ेगा। वह

कम्यून के धन का उचित रूप से प्रयोग करने के लिए उत्तरदायी है अतः वह ठेकेदार को संतोषजनक रूप से कार्य करने की धमकी देने का कार्य कर सकता है। वह ठेकेदार को इसके लिए चेतावनी भी दे सकता है। यह सब होने के बाद भी मेयर के कार्यों का औचित्य परिषद के द्वारा देखा जाता है। यद्यपि मेयर के निर्णय स्वेच्छापूर्ण हो सकते हैं किन्तु वे दमनकारी नहीं हो सकते। यहां आकर मेयर केवल एक निष्क्रिय व्यक्तित्व मात्र नहीं रह जाता किन्तु वह दिन-प्रति-दिन के व्यवहार में स्वेच्छा का प्रयोग करने लगता है। यद्यपि बाद में उसके व्यवहार पर नियंत्रण तो रखा ही जाता है।

कभी-कभी यह स्वतन्त्रता बढ़ा दी जाती है। कानून द्वारा यह व्यवस्था की जा सकती है कि कम्यून के हितों को प्रभावित करने वाले विषयों में मेयर नगर परिषद से शक्ति प्राप्त करे। जब एक बार उसे यह शक्ति प्राप्त हो जाती है तो उसके कार्य की स्वायतत्ता स्वतः ही बढ़ जाती है। कम्यून का एक कानूनी प्रतिनिधि होने के नाते वह कानूनी परामर्शदाताओं एवं सहायकों की नियुक्ति करता है और उनके सामने कम्यून के मामले को रखता है। यह पूरी तरह से उसकी स्वेच्छा का विषय है। यहां मेयर द्वारा लिए गए निर्णय पर अधिक नियन्त्रण भी नहीं रखा जाता। नगर परिषद मेयर को कई बार यह शक्ति सौंप देती है कि वह स्वयं ही इस बात का निर्णय करे कि परिषद के निर्णयों को किस प्रकार क्रियान्वित किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए नगर परिषद सड़क के खराब होने पर उसके सुधारने के लिए मेयर को निर्देशित कर सकती है। नगर परिषद मेयर को किसी विशेष समय कार्य करने के अधिकार पर प्रश्न नहीं कर सकती, क्योंकि मेयर के निर्णय नगर परिषद के मातहत ही रहते हैं।

मेयर को वित्तीय क्षेत्र में भी पर्याप्त शक्तियां प्राप्त रहती हैं। कम्यून के बजट को बनाने के लिए वही पूरी तरह से उत्तरदायी रहता है। वह बजट में क्या रखता है और क्या छोड़ता है यह पूरी तरह से उसी का उत्तरदायित्व है। यद्यपि नगर परिषद को बजट की किसी भी मद को स्वीकार करने, अस्वीकार करने, उसमें संशोधन करने, आदि की पूरी शक्तियां रहती हैं। मेयर को अपने पद के कारण इस विषय में कोई विशेष सत्ता प्राप्त नहीं होती। उसकी आवाज को जो भी महत्व प्राप्त होता है वह केवल उसके सम्मान और व्यक्तित्व के प्रभाव के कारण ही होता है। बजट पर मतदान हो जाने के बाद उसकी पहल की शक्तियां प्रारम्भ होती हैं। वह कम्यून के कोष में से खर्च करने की शक्ति रखता है। वह कम्यून के वित्तीय लेखों का कानूनीपन एवं औचित्य देखता है। उसके बाद वह यह निर्णय लेता है कि किस कार्य को किस क्रम में और कब किया जाए। यद्यपि वह प्रत्येक मद पर खर्च किए जाने वाले धन की मात्रा के सम्बन्ध में नगर परिषद के निर्णय से सीमित रहता है किन्तु वह एक मद से दूसरी मद में परिवर्तन भी कर सकता है। यह शक्ति भी प्रभावहीन नहीं रहती। बजट के इस प्रावधान को वर्ष भर क्रियान्वित किया जाता है और यह मेयर के ही हाथ में है कि वह परिवर्तित परिस्थितियों के अनुसार आवश्यक समायोजन करे। यदि नगर परिषद द्वारा सौंपे गए धन

को मेयर खर्च नहीं करता तो इसका परिणाम यह होगा कि वर्ष के अन्त में कम्यून के पास पर्याप्त धन बचा रहेगा। क्योंकि मेयर के कार्य एवं उसके लेखों के परीक्षण विभिन्न बातों के औचित्य एवं कानूनीपन को सिद्ध करने के लिए सीमित रहते हैं; इसलिए किसी प्रकार की गड़बड़ी होने की सम्भावना कम रहती है। नगर परिषद प्रायः अपने निर्णयों को इतना स्पष्ट रूप से नहीं ले पाती कि मेयर को अपनी इच्छानुसार कार्य करने का अवसर ही न मिले। कभी-कभी यह अन्तर किया जाना मुश्किल हो जाता है कि एक मोशन को प्रभावशील बनाने के लिए कौन सी अतिरिक्त बातें जोड़ी गई हैं और कौन सी बातें ऐसी हैं जो पूरी स्थिति में ही परिवर्तन कर देंगी। यदि नगर परिषद द्वारा यह सिद्ध कर दिया गया कि मेयर ने जानबूझ कर उचित कार्य नहीं किया है तो कौंसिल डी एटा को नगर परिषद का पक्ष लेना पड़ता है, किन्तु नगर परिषद इस बात को केवल तभी सिद्ध कर सकती है जबकि परिस्थितियां एवं मेयर का व्यक्तित्व उसे ऐसा करने दें।

मेयर को जो स्वेच्छापूर्ण शक्तियां प्रदान की जाती हैं उनका यह अर्थ कदापि नहीं होता कि मेयर नगरपालिका के निर्णयों को लागू करने से साफ मनाकर देगा। यदि ऐसा होता है तो नगर परिषद प्रीफेक्ट से यह अपील करेगी कि वह मेयर को इसकी आज्ञाएं मानने के लिए आदेश दे, क्योंकि जब मेयर परिषद की आज्ञाओं को मानने से अस्वीकार कर देता है तो इस प्रकार वह अपने कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने से मना करता है और इसलिए यहां प्रीफेक्ट को हस्तक्षेप करने का अधिकार है। प्रीफेक्ट द्वारा मेयर को उसके कार्यों की अवहेलना के लिए सेवा निलम्बित किया जा सकता है और यदि इससे भी अधिक गम्भीर बात हो तो उसे मन्त्री द्वारा हटाया जा सकता है। कुल मिलाकर दस मेयर प्रति वर्ष कार्यालय से हटाए जाते हैं। जब विषय पूरी तरह से स्पष्ट हो जाता है तो प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट अपनी सामान्य नियन्त्रण की शक्तियों का प्रयोग करते हुए मेयर को अपने कर्त्तव्यों का पालन करने के लिए आज्ञा दे सकते हैं।

दूसरी ओर यदि मेयर अपनी शक्तियों के बाहर कार्य करता है तो भी नगर परिषद इसका विरोध कर सकती है और इसके लिए वह कानून के सम्मुख अपील करेगी। वह यह सिद्ध करेगी कि मेयर ने गैर-कानूनी रूप से व्यवहार किया है और इसलिए प्रशासकीय न्यायालयों को मेयर के निर्णय को रद्द किया जाना चाहिए। यदि मेयर द्वारा कुछ अतिरिक्त व्यय या नुकसान किया गया है तो नगर परिषद उसे मुआवजा देने का भी अधिकार रखती है क्योंकि वह उस पर यह दोष लगा सकती है कि उसकी आज्ञाओं का पालन गैर कानूनी रूप से किया गया। यदि एक न्यायालय यह देखता है कि मेयर ने व्यक्तिगत पक्षपात या दुर्भावना दिखा कर अपनी शक्तियों का भ्रष्ट रूप में प्रयोग किया है तो उस कार्य में किए गए खर्चे के लिए या हुए नुकसान के मूल्य के लिए मेयर को व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी ठहराएगा। यदि न्यायालय यह पाए कि यद्यपि मेयर ने गैर-कानूनी रूप से कार्य किया है किन्तु फिर भी ऐसा करते समय उसकी कोई गलत इच्छा नहीं थी तथा उसने कम्यून के हित की साधना के लिए ही ऐसा किया तो न्यायालय उसे छोड़कर नुकसान की

क्षतिपूर्ति का दायित्व स्वयं कम्यून पर ही डाल सकता है। इस प्रकार देखने की मुख्य बात यह है कि भावना अच्छी थी या बुरी थी और नुकसान का कारण गलत निर्णय था अथवा भ्रष्ट अभिप्राय। न्यायालयों एवं प्रीफेक्ट को अपील करने का तरीका, ऐसे तरीके हैं जिनको अपना कर एक नगर परिषद अपने मेयर से रक्षा प्राप्त कर सकती है किन्तु वास्तविक संतुलन तो कम्यून की सरकार की राजनैतिक प्रकृति से ही आ सकता है। नगर परिषद चाहे तो मेयर की स्थिति को क्रियाहीन बना सकती है। यदि एक मेयर नगर परिषद में बहुमत न रखते हुए भी पद त्याग करने से मना कर देता है तो परिषद कई एक तरीके अपना कर कम्यून के प्रशासन को जहां की तहां रोक सकती है। वह मेयर द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रत्येक कार्य का विरोध करेगी और कम्यून के बजट पर मतदान करने से मना कर देगी। ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाने पर अन्तरंग का मन्त्री नगर परिषद को भंग कर देगा और नए चुनाव कराएगा। नई परिषद में हो सकता है कि पहले वाले मेयर को न लिया जाए।

कुल मिलाकर मेयर और नगर परिषद एक ही मार्ग के पथिक हैं। इनको समान उद्देश्यों के लिए कार्य करना होता है। ये दोनों साथ-साथ रहते हैं। इनमें दल के प्रति स्वामीभक्ति पर्याप्त रूप से रहती है और प्रायः विरोध पैदा नहीं होते किन्तु फिर भी कभी-कभी स्थानीय व्यक्तित्व अड़चन डाल देते हैं। परिषद को भंग करना या मेयर का त्याग-पत्र देना अन्तिम प्रयास है। जिसका प्रयोग इनके विरोधी का पक्ष करने के लिए किया जाता है।

विभागीय परिषद
(The Council General)

सामान्य परिषद या विभागीय परिषद विभाग का निर्वाचित निकाय होती है। इसका स्थानीय सरकार पर बड़ा प्रभाव होता है। इसकी शक्तियां बहुत व्यापक होती हैं। इसके सम्मान और निर्णय की शक्तियां प्रायः निश्चित होती हैं। इसकी तुलना में नगर परिषद की शक्तियां नहीं टिकती, चाहे वह नगर परिषद कितने ही महत्वपूर्ण नगर का प्रतिनिधित्व करती हो। फ्रान्स में विभागीय परिषद पर जो संवैधानिक स्तर प्राप्त है उसके कारण यह मध्यस्थ निकायों की अपेक्षा तात्कालिक निकाय बन गए हैं। सन् १८७० के गृह युद्ध के बाद कानून द्वारा यह निश्चित कर दिया गया है कि यदि किसी समय राष्ट्रीय सभा की बैठक न हो सके तो विभागीय परिषदों के डेलीगेट एक वैकल्पिक सभा की रचना कर लेंगे और यह उस समय तक कार्य करेगी जब तक कि पहली सभा सुरक्षित न बन जाए अथवा नई सभा का निर्वाचन न कर लिया जाए। विभागीय परिषद का राजनैतिक स्तर पर्याप्त महत्वपूर्ण होता है। वे जनहित एवं राजनैतिक क्रियाओं की दृष्टि से कम्यून की सत्ताओं एवं राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के बीच में स्थित रहती हैं। दोनों राष्ट्रीय सभाओं के सदस्यों में से २०० या ३०० सदस्य विभागीय परि[illegible]दों के सदस्य होते हैं। इस प्रकार विभागीय स्तर पर [illegible]ष्ट्रीय राजनीतिज्ञों का अस्तित्व रहता है। स्थानीय व्यक्तित्वों का प्रभाव विभागीय परिषद के प्रत्येक वाद-विवाद, प्रस्ताव एवं निर्वाचन पर पड़ता है। यद्यपि विभागीय परिषदें [illegible] [illegible]ष्ट्रीय राजनैतिक कार्यों का एक उपयुक्त निर्देशक या मार्ग दर्शक नहीं [illegible]; किन्तु फिर

भी वे देश की वास्तविक राजनैतिक शक्तियों का दिग्दर्शन तो करते हैं। जब राष्ट्रीय स्तर के चुनाव किये जाते हैं तो उनमें विभाग को चुनाव क्षेत्र बनाया जाता है इसलिए कोई भी दल स्थानीय राजनीति की अवहेलना नहीं कर सकता है। विभागीय स्तर को हम एक प्रकार से आधारभूमि मान सकते हैं जहां पर दलों की राजनैतिक जड़ें आश्रित रहती हैं। यदि कोई दल यह चाहता है कि उसके पीछे देशव्यापी समर्थन एवं जन सहयोग रहे तो उसे चाहिए कि अनेक विभागों में अपने दल की स्वामिभक्ति का स्तर दृढ़ करे। उस दल के स्थानीय यन्त्र ही दल के भावी नेता तैयार कर सकते हैं। फ्रांस के राजनैतिक दलों का यदि हम तथ्यगत अध्ययन करें तो पायेंगे कि वहां जो दल जन सहयोग की आशा नहीं करता उसके पीछे विभागीय पृष्ठभूमि का अभाव है। किन्तु दूसरी ओर गालिस्ट (Gaullisis), समाजवादी, एम० आर० पी० आदि दल जो कि राष्ट्रीय स्तर के प्रमुख दल हैं, विभागीय राजनीति में पर्याप्त हस्तक्षेप रखते हैं। विभागीय परिषदें कई एक प्रकार से राष्ट्रीय राजनीति पर अपना प्रभाव रखती हैं।

विभागीय परिषद के निर्वाचन (The Elections of Conseil General):—विभागीय परिषद एक निर्वाचित इकाई होती है जिसका आकार निश्चित नहीं होता। इसके सदस्यों की संख्या बहुत कुछ विभाग के आकार पर निर्भर करती है। प्रत्येक विभागीय केन्टन से एक सदस्य चुना जाता है और केन्टनों की संख्या प्रत्येक विभाग में एक जैसी नहीं होती अतः उनके बीच अन्तर भी पाया जाता है। विभागों के वर्गों के अनुसार उनकी परिषदों के सदस्यों की संख्या भी कम या अधिक होती रहती है। यह देखा गया है कि तृतीय श्रेणी के विभागों में इनकी संख्या बीस से लेकर तीसतक रहती है, द्वितीय श्रेणी के विभागों में तीस से लेकर चालीस तक और प्रथम श्रेणी के विभाग जैसे नोर्ड (Nord) में यह संख्या ६८ तक हो जाती है। एक विभाग के विभिन्न केन्टनों का आकार एवं जनसंख्या अलग-अलग होती है किन्तु वे एक ही प्रतिनिधि भेजते हैं। इस स्थिति में यह स्वाभाविक है कि विभागीय राजनीति में मनमुटाव पैदा हो जाये। वर्तमान समय में केन्टनों की जो सीमायें स्थित हैं वे १९वीं शताब्दी में ही निर्धारित कर दी गई थीं। उस समय से आज तक सीमाओं में मामूली से परिवर्तन हुए हैं किन्तु उनके आन्तरिक परिवर्तन विशेष हैं। इनकी जनसंख्या, रहन-सहन, औद्योगिक-सामाजिक एवं राजनैतिक स्थिति में भारी परिवर्तन आया है और यह परिवर्तन सभी केन्टनों में एक साथ तथा एक ही मात्रा में नहीं हुआ; यही कारण है कि इन केन्टनों में भारी असमानतायें आ गई हैं। शहरी केन्टनों की जनसंख्या बहुत बहुत बढ़ गई है किन्तु फिर भी विभागीय परिषद में उनका प्रतिनिधित्व देहाती केन्टनों के बराबर ही रहता है जहां कि जनसंख्या अधिक नहीं है तथा जिनमें कोई शहरी प्रदेश नहीं है। इस सब से शहरी एवं देहाती राजनीति के बीच एक गहरी खाई पैदा हो जाती है जो कि फ्रांस की राज-नीति का एक मौलिक तत्व है।

विभागीय परिषद के सदस्यों का चुनाव छः वर्ष के लिए किया जाता है और आधे पार्षदों को प्रति तीसरे वर्ष सेवा-मुक्त कर दिया जाता

है । चुनाव प्रति तीसरे वर्ष किये जाते हैं । नगर परिषद का सदस्य बनने के लिए एक व्यक्ति को पच्चीस वर्ष से ऊपर की आयु वाला होना चाहिए । विभाग में उस व्यक्ति के पास निवास सम्बन्धी योग्यतायें होनी चाहिए । निवास की योग्यता को अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाता है, यही कारण है कि इस प्रकार की व्यवस्था की गई है कि परिषद के एक चौथायी से अधिक सदस्य गैर निवासी सदस्य नहीं हो सकते । कुछ विशेष विभागीय कार्यालयों में कार्य करने वालों को इस पद का उम्मीदवार बनने से रोक दिया जाता है । विभाग का प्रत्येक कर्मचारी एवं ठेकेदार जब तक पार्षद रहेगा तब तक अपने पद पर कार्य नहीं कर सकता । एक अन्य नियम के अनुसार कोई भी व्यक्ति एक से अधिक विभागीय परिषदों का सदस्य नहीं बन सकता ।

मतदान हो जाने के बाद जब मतगणना की जाती है तो यह देखा जाता है कि किस उम्मीदवार को प्रथम मतपत्र में ही पूर्ण बहुमत प्राप्त हो गया है । यदि प्रथम गणना के समय कोई भी निर्वाचित घोषित नहीं किया जाता तो आने वाले रविवार को दूसरी गणना की जाती है । इस समय केवल सापेक्ष बहुमत ही पर्याप्त माना जाता है ।

नगर परिषद के चुनावों की भाँति विभागीय परिषद के चुनावों के बारे में भी याचिका प्रस्तुत करने का प्रावधान रखा गया है । कोई भी मत-दाता, उम्मीदवार अथवा स्वयं परिषद ही प्रशासकीय न्यायालय के सामने चुनाव के परिणामों को चुनौती दे सकती है । यदि किसी व्यक्ति को चुनाव की प्रक्रिया अथवा शर्तों के सम्बंध में कोई शिकायत है तो वह प्रीफेक्ट के सामने उसे रख सकता है । स्वयं प्रीफेक्ट भी तीन सप्ताह के भीतर कानूनी आधारों पर चुनाव को चुनौती दे सकता है । विभागीय परिषद एवं उसके सदस्यों को व्यक्तिगत तथा सामूहिक दोनों ही रूपों में सरकार के स्वेच्छाचारी व्यवहार से रक्षित किया जाता है । सिद्धान्त रूप में एक सरकार विभागीय परिषद को एक डिक्री द्वारा भंग कर सकती है किन्तु इसके लिए पहले राष्ट्रीय सभा की स्वीकृति प्राप्त करना अनिवार्य है । साथ ही नये निर्वाचन कराने के लिए भी तुरन्त व्यवस्था करनी होती है । वास्तविक व्यवहार में विभागीय परिषद को प्रायः भंग नहीं किया जाता । यह भी व्यवस्था की गई है कि किसी भी समय एवं किसी भी परिस्थिति में समस्त विभागीय परिषदों को एक साथ भंग नहीं किया जा सकता । यह प्रावधान भी सुरक्षा की दृष्टि से महत्व रखता है ।

परिषद के सदस्यों को कुछ सुरक्षायें प्रदान की गई हैं । किसी भी पार्षद को प्रायः केवल विभागीय परिषद द्वारा ही पद-विमुक्त किया जा सकता है । वह भी ऐसा तब करती है जबकि परिषद का सदस्य बिना उपयुक्त कारण के ही पूरे सत्र से अनुपस्थित रहा हो । उसे हटाने के कुछ साधन और भी हैं किन्तु उनका प्रयोग प्रायः नहीं किया जाता । जब एक परिषद सदस्य पर गैर-कानूनी कार्य करने का आरोप लगाया जाता है अथवा वह अपने कानूनी दायित्वों को पूरा नहीं करता तो उसको हटाया जा सकता है, साथ ही उसे एक वर्ष के लिए परिषद की कार्यवाही में भाग

लेने के लिए अनुपयुक्त भी ठहराया जा सकता है। यदि एक सदस्य गैर-कानूनी रूप से परिषद के अधिवेशन में भाग लेता है तथा उसे छोड़ने से सम्बन्धित प्रीफेक्ट की आज्ञाओं का पालन नहीं करता तो नागरिक न्यायालय के सम्मुख उस पर कार्यवाही की जा सकती है। यदि दोषी पाया गया तो उसे तीन वर्ष के लिए कार्यालय से निलम्बित कर दिया जायेगा। ये सब व्यवस्थायें विभागीय परिषद की एकता एवं ईमानदारी को बनाये रखने के लिए की जाती हैं।

विभागीय परिषद का आन्तरिक संगठन (Internal Organisation of the Council General)—विभागीय परिषद प्रति वर्ष दो सत्र करती है। पहला सत्र अप्रेल में होता है और दूसरा सत्र अक्टूबर और अगस्त के बीच में होता है। दूसरे सत्र में विभागीय बजट तैयार किया जाता है तथा उस पर मतदान किया जाता है। यह सत्र एक माह तक चल सकता है किन्तु प्रथम सत्र अधिक से अधिक पन्द्रह दिन ही रह सकता है। यदि दो तिहाई पार्षद लिखित रूप में प्रार्थना करें अथवा परिषद की स्थायी समिति मांग करे तो प्रीफेक्ट द्वारा विभागीय परिषद का विशेष अधिवेशन भी बुलाया जा सकता है। परिषद की बैठकें बुलाने का दायित्व प्रीफेक्ट का होता है, वही इसके सदस्यों को उपयुक्त सूचना भेजता है। विभागीय परिषद की विशेष बैठक जब भी बुलाई जाती है तो वह पन्द्रह दिन से अधिक नहीं चल सकती। इस काल में परिषद चाहे उस विषय पर विचार कर सकती है। वैसे परिषद की सभी बैठकें जनता के लिए खुली रहती हैं किन्तु आवश्यकता के समय जनता को उपस्थित होने पर रोक लगायी जा सकती है। इसके लिए पांच पार्षद एवं प्रीफेक्ट या परिषद का अध्यक्ष गुप्त सत्र के लिए प्रस्ताव रखते हैं तो उस पर मतदान करा लिया जाता है किन्तु इस पर बहस नहीं की जाती। इस प्रकार की गुप्त बैठकें प्रायः बहुत की जाती हैं। विभागीय परिषद पर ये कुछ सीमायें हैं, इसके अतिरिक्त वह अपने आन्तरिक संगठन एवं स्थायी आदेशों के लिए अपनी स्वामी स्वयं ही होती है।

अपने अगस्त मास में होने वाले सत्र में यह अपने अध्यक्ष का निर्वाचन करती है जो कि एक वर्ष तक कार्य करता है। इससे पहले भी उसे हटाने एवं पुनर्निर्वाचन करने का पूरा-पूरा अधिकार है। उसकी इस शक्ति पर किसी प्रकार की सीमा नहीं है। परिषद के अध्यक्ष पद पर प्रायः उच्च राजनैतिक स्तर के नेता रहते हैं। अध्यक्ष के साथ-साथ उप-अध्यक्ष एवं सचिव का निर्वाचन भी किया जाता है। इन सभी अधिकारियों का चुनाव पूर्ण बहुमत से किया जाता है किन्तु यह तीसरे मतपत्र द्वारा भी प्राप्त किया जा सके तो सापेक्ष बहुमत ही पर्याप्त माना जाता है।

परिषद की गणपूर्ति के लिए कुल सदस्यों के आधे से एक का अधिक होना जरूरी है। यदि किसी दिन सदस्यों की इतनी संख्या उपस्थित न हो तो कार्यवाही को अगले दिन के लिए रोक दिया जाता है। जब लिये जाने वाले निर्णय क्रियान्वयन से सम्बंध रखते हैं तो इस बात की ओर ध्यान नहीं दिया जाता कि कितने सदस्य उपस्थित हैं। यह व्यवस्था इसलिए की गई है ताकि कुछ सदस्य मिलकर व्यवस्थित रूप से परिषद की कार्यवाही को न रोक सकें।

सत्र के प्रथम दिन ही यदि यह ज्ञात हो जाये कि कुछ सदस्य इसकी बैठक का उल्लंघन कर रहे हैं तो प्रीफेक्ट द्वारा उनको बुलाने के लिए पुनः सूचना भेजी जायेगी और यदि तीसरे दिन भी पर्याप्त सदस्य उपस्थित न हुए तो परिषद अपने कर्त्तव्यों को सम्पन्न करने की दिशा में आगे बढ़ सकती है।

परिषद का अध्यक्ष सदन में शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने के लिए उत्तरदायी है। वह किसी भी व्यक्ति को सदन से बाहर निकाल सकता है तथा शान्ति को भंग करने वाले किसी भी सदस्य को बन्दी बनवा सकता है। प्रीफेक्ट एवं प्रीफेक्चर के महासचिव को परिषद के किसी भी अधिवेशन में प्रवेश करने का पूरा-पूरा अधिकार है। प्रीफेक्ट विभाग का कार्यपालिका अधिकारी होता है और उसको यह शक्ति प्रदान किया जाना परम आवश्यक है। परिषद की बैठकों में विभिन्न विभागीय अधिकारियों एवं प्रीफेक्चर के वरिष्ठ अधिकारियों को भी बुलाया जा सकता है ताकि वे उनके प्रशासन के संबन्ध में प्रतिवेदन प्रस्तुत कर सकें तथा उनके संगठन में किये जाने वाले प्रश्नों का उत्तर दे सकें। इन अधिकारियों को यदि कुछ बोलना हो तो वे प्रीफेक्ट की अनुमति से ही ऐसा कर सकते हैं। परिषद का एक भाग जनता के लिए सुरक्षित रखा जाता है, साथ ही प्रेस वालों के स्थान की भी व्यवस्था की जाती है। सामान्य रूप से वाद-विवाद के लिए पहले प्रीफेक्ट द्वारा विभाग के कार्यपालिका अधिकारी के रूप में उसका प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाता है और उसके बाद बहस प्रारंभ हो जाती है। इस संबन्ध में कोई सीमा नहीं लगाई गई है कि परिषद क्या विचार कर सकती है और क्या विचार नहीं कर सकती। वह विभागीय संगठन भी विभागीय प्रशासन के किसी भी पहलू पर तथा विभाग में कार्य कर रही राज्य की किसी भी सेवा की शाखा पर विचार कर सकती है, परीक्षण कर सकती है तथा आलोचना कर सकती है। कानून के द्वारा राजनैतिक प्रस्तावों पर परिषद के मतदान करने पर रोक लगा दी गई है। जब प्रीफेक्ट को यह स्पष्ट हो जाता है कि इस प्रकार का मोशन रखा जाने वाला है तो वह परिषद को यह चेतावनी दे देता है कि वह मना किये गये क्षेत्र में प्रवेश कर रही है अतः उसे रुक जाना चाहिए। यदि तोभी परिषद नहीं मानती तो प्रीफेक्ट खड़ा हो जाता है और उसके पीछे महासचिव, राज्य एवं सेवाओं के अधिकारी आदि भी उठ जाते हैं। वे सभी सदन को छोड़ देते हैं। इसके बाद में सत्र की सारी कार्यवाही गैर-कानूनी बन जाती है तथा उसमें लिया गया कोई भी निर्णय कानून की दृष्टि से अनुचित रहेगा। ऐसे अवसरों पर प्रीफेक्ट को यह भी अधिकार प्राप्त है कि वह शक्ति का प्रयोग करके सदन को खाली करा ले, किन्तु ऐसा आजकल बहुत कम किया जाता है, क्योंकि इसके परिणामस्वरूप जो राजनैतिक उलझनें सामने आती हैं उनको दूर करना बड़ा कठिन हो जाता है।

कानूनी रूप से यह व्यवस्था की गई है कि विभागीय परिषद के कानूनी प्रावधानों को पर्याप्त मात्रा में प्रकाशित किया जाये। परिषद का सचिव वाद-विवाद की कार्यवाही का अभिलेख रखने का कार्य करता है, इसके साथ ही वह पूरे दिन के कार्य का एक संक्षिप्त रूप भी तैयार करता है जिसे ४८ घंटे के अन्दर-अन्दर प्रत्येक विभागीय समाचार पत्र में भेजा

जाना चाहिए। विभाग के प्रत्येक निर्वाचक एवं मतदाता को यह अधिकार रहता है कि वह वाद-विवाद एवं निर्णयों के अभिलेखों को देख सके। स्थानीय प्रेस द्वारा विभागीय परिषद की पर्याप्त आलोचना की जाती है और वह आलोचना प्रायः सूचना पर आधारित रहती है। फ्रांस की राजनीति में स्थानीय प्रेस का महत्व भी पर्याप्त है।

विभागीय परिषद की शक्तियां [The Powers of Conseil General]—विभागीय स्तर पर इस परिषद को पर्याप्त शक्तियां प्राप्त रहती हैं। केवल यही नहीं, यह कानून से संवन्धित भी अनेक कार्य करती है। यह विभाग में राज्य प्रशासन की क्रियाओं को भी सूक्ष्म रूप से देखती रहती है। विभागीय परिषद की शक्तियों का संवन्ध प्रायः इन्हीं तीन क्षेत्रों से रहता है।

राज्य एवं विभागीय परिपद के बीच स्थित सम्बन्धों को कुछ भागों में विभाजित किया जा सकता है। प्रथम यह कि विभागीय परषद द्वारा ऐसे भवनों की रचना एवं व्यवस्था करनी होती है जहां पर राज्य प्रशासन अपने दायित्वों को पूरा कर सके। दूसरे, परिषद के सदस्यों को व्यक्तिगत रूप से राज्य के प्रशासन के कार्यों में भाग लेना चाहिये तीसरे, विभागीय परिषद कुछ राष्ट्रीय सेवाओं को संगठित करने के लिए राज्य की ओर से कार्य करती है। विभाग को अनेक प्रशासकीय संस्थाओं एवं कार्यालयों की रचना करनी होती है। यह उनके लिए आवश्यक स्थान का भी प्रबन्ध करता है। इन कार्यों में जो व्यय होता है वह यद्यपि आवश्यक होता है किन्तु फिर भी उसकी सीमा निर्धारित कर दी गई है। इस सीमा का निर्धारण प्रायः कौंसिल डी एटा द्वारा किया जाता है। विभाग में राज्य के जो निकाय कार्य कर रहे हैं उनमें सेवा के लिए व्यक्तिगत पार्षदों को भी कई बार नियुक्त कर दिया जाता है। राज्य की ओर से विभाग द्वारा जो सेवायें सम्पादित की जाती हैं वे अनेक प्रकार की होती हैं। इनका सम्बन्ध सरकारी सहयोग की प्रायः प्रत्येक शाखा से होता है। कुछ अन्य विषयों में भी विभागीय परिषद को राज्य के कार्यों में दखल देने का अधिकार रहता है। कोई भी मन्त्री एक विभाग के चर्चों के लिए, दानयोग्य संस्थाओं के लिए, बालोद्यानों के लिए अथवा कृपक संस्थाओं के लिए उस समय तक कोई अनुदान नहीं दे सकता जब तक कि वह विभाग के साथ इस सम्बन्ध में समझौता न कर ले। विभाग को यह शक्ति प्राप्त है कि वह किये जाने वाले कार्यों की प्राथमिकता का निश्चय कर सके। यदि विभागीय परिषद चाहे तो वह मन्त्री तक सीधी पहुँच सकती है तथा अपने अध्यक्ष के माध्यम से वह विभागीय हित के किसी भी विपय को उसके सामने रख सकती है तथा राज्य की सेवाओं की आवश्यकता के बारे में सुझाव रख सकती है। इसे औपचारिक रूप से राजनैतिक प्रस्तावों पर मत देने का अधिकार नहीं है किन्तु यह आर्थिक नीति एव सामान्य नीति के सम्बन्ध में प्रस्ताव पास कर सकती है। आर्थिक एवं राजनीतिक विषयों के बीच विभाजक रेखा खींचना बड़ा कठिन काम है। एक परम्परा के अनुसार सरकार विभाग की रुचि के विषयों पर परिषद की राय जानने का उपक्रम करती है। मन्त्रियों को इस परम्परा के अनुसार चलने में व्यावहारिक सुविधा रहती है तथा यह अधिक बुद्धिपूर्ण प्रतीत होता है।

विभागीय परिषद की शक्तियों का एक भाग यह भी है कि इसे कम्यून से सम्बन्धित सेवाओं एवं प्रशासन के बारे में भी कुछ अधिकार प्राप्त रहते हैं। इस दृष्टि से इसकी सर्वाधिक महत्वपूर्ण शक्ति जन सहयोग के सम्बन्ध में है। इस क्षेत्र में वह विभाग के अस्पतालों द्वारा लिए जाने वाले दरों को तय कर सकती है तथा उन अस्पताल के क्षेत्रों को तय करती है जिनके साथ व्यक्तिगत कम्यूनों को सम्बद्ध किया जा सके। सार्वजनिक सहायता से सम्बन्धित अधिकांश प्रशासन का पर्यवेक्षण विभागीय परिषद द्वारा ही किया जाता है।

एक विभाग में स्थित कम्यूनों पर विभागीय परिषद द्वारा जो प्रभाव रखा जा सकता है वह पर्याप्त व्यापक है। एक प्रकार से कम्यून के प्रत्येक उस मामले पर इसका नियंत्रण रहता है जो उस कम्यून की सीमा से जरा भी बाहर है अथवा जो सभी कम्यूनों पर प्रभाव डालता है। अन्तर्कम्यून के सम्बन्धों वाले प्रायः सभी विषयों पर विभागीय परिषद का निर्णय अन्तिम रहता है। यही कारण है कि स्थानीय सत्तायें सदैव यह प्रयास करती हैं कि इसमें उनका प्रभुत्व रहे। चुनाव के समय केवल राजनैतिक दल या व्यक्तित्व ही नहीं उलझते वरन् स्थानीय सत्तायें भी प्रभाव के लिए होड़ करने लगती हैं।

विभागीय परिषद की शक्तियों का व्यापक क्षेत्र एक प्रकार से स्वयं विभाग होता है। विभागीय नीति एवं वित्तीय विषयों के सम्बन्ध में इसको निर्णयात्मक शक्तियां प्राप्त रहती हैं। प्रीफेक्ट द्वारा इसकी कार्यपालिका के रूप में कार्य किया जाता है। यह इस रूप में कोई भी प्रस्ताव रख सकती है तथा इस प्रस्ताव को केवल परिषद द्वारा ही स्वीकार या अस्वीकार किया जायेगा। सन् १८७१ में जो अधिनियम पास किया गया, उसमें बताया गया था कि बाईस विषय ऐसे होते हैं जिन पर विभागीय परिषद को पूर्ण शक्तियां प्राप्त हैं जिनमें किसी के द्वारा हस्तक्षेप नहीं किया जा सकता। इन विषयों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण है विभागीय कोष में से व्यय के सम्बन्ध में निर्णय लेना किन्तु दूसरे विषय भी पर्याप्त महत्वपूर्ण होते हैं।

विभागीय व्यय पर परिषद द्वारा दो प्रकार से नियंत्रण रखा जाता है। जब परिषद बजट के सम्बन्ध में बहस करती है तो आवश्यक समझी जाने वाली कोई भी सूचना की मांग कर सकती है। बजट के प्रत्येक अध्याय पर मतदान लिया जाता है। यहां परिषद को यह अधिकार है कि वह एक विशेष मद में खर्च की जाने वाली मात्रा को घटा दे या बढ़ा दे। वह एक मद के धन को दूसरे मद पर स्थानान्तरित कर सकती है। परिषद के बजट सत्र में प्रीफेक्ट द्वारा विभागीय परिषद के सामने विभाग के कार्यों एवं पिछली बैठक के बाद की महत्वपूर्ण घटनाओं का विवरण दिया जाता है। अप्रेल में होने वाले अधिवेशन के समय वह आगामी वर्ष का पूरा कार्यक्रम रखता है, तथा उसमें अपनायी जाने वाली अपनी नीतियों को रखता है। इस अधिवेशन में प्रीफेक्ट द्वारा पूर्व वित्तीय वर्ष के लेखे भी रखे जाते हैं तथा परिषद उन पर विचार करती है। इस समय कोई भी उपयुक्त बात

कही जा सकती है तथा प्रीफेक्ट से यह कहा जा सकता है कि एक विशेष कार्य करने की अपनी विशेष सत्ता का वह स्पष्टीकरण करे।

फ्रांस एक एकात्मक प्रकृति का राज्य है जहां अधिकांश शक्तियों को राज्य के हाथों में उच्च रूप से केन्द्रीकृत कर दिया गया है। ऐसे राज्य में स्थानीय निकायों को जितनी शक्तियां देने की बात हम सोच सकते हैं उससे कहीं अधिक शक्तियां यहां विभागीय परिषद को सौंपी गई हैं। प्रीफेक्ट को परिषद की कार्यपालिका बनाया गया है अतः उसकी शक्तियां प्रभावशाली मानी जा सकती हैं कानूनी नहीं। कानून की निगाह में वह सर्वोच्चता का दावा नहीं कर सकता।

विभागीय परिषद की शक्ति की सीमायें [The Limitations on the Powers of Council General]—विभागीय परिषद को यद्यपि व्यापक शक्तियां प्राप्त हैं, किन्तु इन शक्तियों को वह अनियंत्रित एवं अमर्यादित रूप में प्रयुक्त नहीं करती। परिषद के कार्यों पर पर्याप्त नियंत्रण की व्यवस्था की जाती है। यह नियंत्रण कई प्रकार का होता है। उदाहरण के लिए परिषद द्वारा पारित बजट उस समय तक स्वीकार हुआ नहीं माना जाता जब तक उस पर अंतरंग के मन्त्री के हस्ताक्षर न हो जायें। दूसरे, कुछ प्रकार के खर्चों की व्यवस्था बजट में आवश्यक रूप से करनी होती है। तीसरे, कुछ प्रकार के राजस्व ऐसे होते हैं जिन्हें विभाग उस समय तक एकत्रित नहीं कर सकता जब तक लिखित रूप में उच्च कार्यपालिका सत्ता से अनुमति प्राप्त न कर ले।

मंत्री के द्वारा विभागीय बजट पर ठीक ऐसा ही नियंत्रण रखा जाता है जैसा कि प्रीफेक्ट के द्वारा कम्यून के बजट पर रखा जाता है। यहां भी उसी के जैसी ही व्यावहारिक समस्यायें उठती हैं। मंत्री के द्वारा किसी भी व्यय के प्रस्ताव को यह कह कर ठुकराया जा सकता है कि विभागीय परिषद ने अपनी शक्तियों का अतिक्रमण किया है अथवा इसने बाध्यकारी मदों की व्यवस्था नहीं की है अथवा इसके द्वारा प्रस्तावित नीति कार्यकारी नहीं है। यदि मंत्री की आज्ञा में कोई कानूनी बात आती है तो उसके विरुद्ध कौंसिल डी' एटा से अपील की जा सकती है किन्तु यह आज्ञा मंत्री की स्वेच्छा द्वारा ही प्रदान की गई है तो परिषद के पास चुनौती देने के लिए केवल एक ही मार्ग बचा रह जाता है और वह यह है कि संसद पर राजनैतिक दबाव डाल सकती है। मंत्री के विचार को बदलने का एक तरीका यह होता है कि एक ऐसा समझौता तैयार किया जाये जिसमें दोनों ही एकमत हो सकें। उदाहरण के लिए यदि एक मन्त्री सड़कों पर विभागीय व्यय की अनुमति देने से मना कर देता है तो उसका आधार यह होता है कि कानूनी रूप से सड़कें कम्यून के कार्य क्षेत्र में आती हैं। अतः इन पर दी गई स्वीकृति गैर-कानूनी होगी। ऐसी स्थिति में एक कामचलाऊ प्रबन्ध करने के लिए विभागीय परिषद को सम्बन्धित कम्यूनों की एक सिन्डीकेट बना लेनी चाहिए और उसकी वित्तीय व्यवस्था उस राष्ट्रीय फण्ड में से करनी चाहिए जिसे विभागों में वितरित किया जाना है। इस प्रकार का प्रबन्ध कानूनी दृष्टि से मन्त्री को स्वीकार्य होगा और इसलिए योजना को क्रियान्वित करने में दिक्कत नहीं आयेगी।

विभागीय परिषद को जिस बाध्यकारी व्यय से काम लेना होता है उसका सम्बन्ध उन सेवाओं से रहता है जो कि वह राज्य की ओर से सम्पन्न करती है। यदि विभागीय परिषद आवश्यक मात्रा पर मत देने से मना कर दे तो उस मात्रा को अन्तरंग के मन्त्री और वित्त मन्त्री के परामर्श पर एक डिक्री द्वारा वजट में जोड़ा जा सकता है। इसके लिए धन की व्यवस्था कई एक स्रोतों से की जा सकती है। पहले तो वजट के अतिरिक्त भाग को देखा जाता है; यदि वह न हो तो उस खर्चे को ले लिया जाता है जो कि स्पष्ट नहीं है और यदि इन दोनों ही स्रोतों से काम न चले तो असाधारण स्थानीय कर लगाया जा सकता है जिसके लिए विभागीय परिषद की स्वीकृति की जरूरत नहीं होती। ये कुछ शर्ते हैं जिनके अन्तर्गत परिषद की स्वीकृति लिए बिना ही वजट में अतिरिक्त व्यय लिखे जा सकते हैं। वैसे इस व्यवहार की कुछ हानियां भी हैं जैसे कि विभाग को आवश्यक रूप से ऐसे विषयों के लिए उत्तरदायी ठहरा दिया जाता है जो कि आज साधारण विभागीय सेवाओं के भाग हैं और यदि सरकार शक्ति की परीक्षा करना चाहती है तो विभागीय परिषद वजट पर मतदान करने से भी मना कर सकती है।

परिषद के कार्यों पर प्रिफेक्ट के द्वारा पर्यवेक्षण रखा जाता है। प्रिफेक्ट परिषद के निर्णयों की कानूनी न्यायोचितता पर प्रश्न कर सकती है। कोई भी निर्णय चाहे वह कितना ही आवश्यक क्यों न हो, वह सत्र के अन्तिम दिन के वाद दस दिन तक क्रियान्वित नहीं किया जाता और इस बीच प्रिफेक्ट चाहे तो कानूनी आधार पर उसे चुनौती दे सकती है। यह चुनौती कौन्सिल डी' एटा के सम्मुख रखी जाती है और यदि इसे छः सप्ताह के अन्दर-अन्दर स्वीकार नहीं किया गयातो निर्णय क्रियान्वित कर दिया जाता है। परिषद पर कौन्सिल डी' एटा और मन्त्रियों द्वारा भी कई प्रकार से नियन्त्रण रखा जाता है। यह व्यवस्था की गई है कि यदि ऐसा कोई कर्ज लिया जाए जिसे तीस साल के वाद चुकाया जाना है तो उस पर मन्त्री की स्वीकृति जरूरी होती है। कुछ विशेष प्रकार के असाधारण विशेष करों पर कौन्सिल डी' एटा की पूर्व स्वीकृति लेनी होती है। विभागीय परिषद की स्थिति और स्तर-सम्पूर्ण स्थानीय सरकार व्यवस्था का मौलिक तत्व है और प्रशासन पर विचार करते समय इन दोनों को यथार्थ के आधार पर जांचना चाहिए।

विभागीय आयोग
(The Commission Departmental)

विभागीय आयोग को प्रायः विभागीय परिषद की निरन्तर कार्य करने वाली स्थायी समिति (Permanent Standing Committee) कहा जाता है। यह समिति पर्याप्त कानूनी स्तर रखती है किन्तु इसका महत्व कई प्रकार से सीमित रहता है। यह प्रभावशील सर्वोच्चता के लिए नगर परिषद को चुनौती नहीं दे सकती तथा विभाग के प्रशासन में प्रीफेक्ट से कभी होड़ नहीं लगा सकती। जव सन् १८७१ में अधिनियम पास किया गया तो उस समय दो प्रकार के विचार प्रकट किए गए थे। एक ओर केन्द्रीयकरण के समर्थक लोग थे और दूसरी ओर विकेन्द्रीयकरण के समर्थक। यह समिति इन

दोनों विचारों के बीच समझौते की उपज थी। एक ऐसे निकाय की आवश्यकता थी जो प्रीफेक्ट के कार्यों की उस समय देख रेख कर सके जबकि नगर परिषद का अधिवेशन नहीं हो रहा है। यह निकाय प्रीफेक्ट या परिषद को अधीनस्थ नहीं बना सकती थी।

विभागीय आयोग या स्थायी समिति एक संयुक्त निकाय होती है जिसे विभागीय परिषद में से उसी के द्वारा चुना जाता है। इसमें परिषद के आकार के अनुसार चार से लेकर सात तक सदस्य होते हैं। जहां सम्भव होता है वहां एक पारसद को प्रत्येक एरोन्डिसमेन्ट में से चुना जाता है। इसका निर्वाचन प्रति वर्ष अगस्त के अधिवेशन में होता है और इसकी बैठकें महीने में एक बार होती हैं। इसकी शक्तियां प्रायः वे होती हैं जो कि इसे विभागीय परिषद द्वारा सौंपी जाएं। आयोग में विभागीय राजधानी के मेयर सीनेटर या डक्यूटीज को भाग लेने से रोक दिया जाता है ताकि प्रीफेक्ट को अपने कर्त्तव्यों के पालन में विरोध तथा बाधा का सामना न करना पड़े। आयोग को जो शक्तियां सौंपी जाती हैं वे महत्व एवं संख्याकी दृष्टि से अधिक नहीं होती। जब कभी विभागीय परिषद द्वारा किसी अदृश्य व्यय को बजट में स्थान दे दिया जाता है तो आयोग द्वारा यह निर्णय किया जाता है कि इस व्यय की मात्राओं को किस प्रकार और कब खर्च किया जाएगा। आयोग विभागीय कार्यों को सम्पन्न करने के लिए प्राथमिकताएं निश्चित करता है। कभी-कभी इस अधिकार को नगर परिषद अपने हाथमें ले लेती है। आयोग का मुख्य प्रशासकीय कार्य यह है कि यह प्रतिमास प्रीफेक्ट के लेखों का परीक्षण करती है। वह चाहे तो विभागीय व्यय के सम्बन्ध में कोई भी सूचना अथवा परिपत्र मांग सकती है। विभाग के बजट का प्रारूप बना कर प्रीफेक्ट द्वारा परिषद के अधिवेशन से कम से कम दस दिन पहले आयोग के सामने रख दिया जाता है। उसके बाद आयोग इन प्रस्तावों के आधार पर अपना स्वयं का प्रतिवेदन बनाता है और उसे परिषद के सम्मुख रखता है। आयोग द्वारा जो प्रारम्भिक जांच कर ली जाती है उसके कारण परिषद को बिना देरी के विवादपूर्ण एवं विरोधपूर्ण प्रस्तावों पर केन्द्रित होने का समय मिल जाता है। प्रीफेक्ट द्वारा तैयार किए गए कार्यक्रम का प्रस्ताव पहले आयोग के सम्मुख प्रस्तुत किया जाता है और आयोग उस पर पर्याप्त विचार-विमर्श करने के बाद अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करता है। इस प्रक्रिया के द्वारा विभागीय परिषद का बहुत समय बच जाता है। इन छोटे-मोटे विषयों के अतिरिक्त अन्य शक्तियों के लिए आयोग को विभागीय परिषद पर निर्भर रहना होता है। विभागीय परिषद किन कार्यों को इसे सौंप सकती है और किनको नहीं इसके ऊपर कोई सीमा नहीं लगाई गई है; किन्तु यह जरूरी है कि दी जाने वाली शक्तियां कम से कम परिषद के अधिकार क्षेत्र में रहनी चाहिए।

इस आयोग एवं प्रीफेक्ट के बीच विशेष सम्बन्ध रहते हैं। यदि इन दोनों के बीच किसी प्रश्न पर मतभेद हो जाए तो प्रीफेक्ट उस समय तक कार्य करने के लिए मना कर देता है जब तक स्वयं विभागीय परिषद उस विषय पर विचार न कर ले। यदि विभागीय परिषद की बैठक में कुछ महीने का समय लगता है तो इस बीच कोई कार्य नहीं किया जा सकता। यदि

बनाए गए अध्यादेशों पर प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट की स्वीकृति जरूरी समझी जाती है। कम्यून का कोई भी अध्यादेश उस समय तक प्रभावशील नहीं हो सकता जब तक प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट के उस पर हस्ताक्षर न हो जाएं। इस सम्बन्ध में प्रीफेक्ट का निर्णय स्वेच्छापूर्ण होता है।

मेयर को पुलिस शक्तियां सन् १८८४ से अधिनियम द्वारा सौंपी गई थीं। इस अधिनियम के अनुच्छेद ९७ के द्वारा ये शक्तियां परिभाषित की गई हैं। इस दृष्टि से मेयर को सड़कों की सुरक्षा, शान्ति की व्यवस्था, हिंसात्मक आन्दोलनों के दमन, जनता की परेशानियों को रोकना, पागल जानवरों और कुत्तों को बन्द करना, श्मशान भूमि का प्रबन्ध करना, माप और तोल का निरीक्षण करना एवं बकने वाली चीजों की शुद्धता को देखना, आदि के लिए उत्तरदायी ठहराया गया है। जब यह कहा जाता है कि मेयर कम्यून में जन सुरक्षा, नैतिकता एवं स्वास्थ्य की सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है तो मेयर को अनेक व्यापक शक्तियां मिल जाती हैं। उसे ऐसे अधिकार एवं उत्तरदायित्व प्राप्त हो जाते हैं जिन्हें विशेष रूप से उसे उसके हाथों में नहीं दिया गया है। मेयर के ये उत्तरदायित्व एवं शक्तियां केवल कागजी नहीं होतीं वरन् इनमें वास्तविकता होती है। तथ्यों का अध्ययन करने के बाद यह स्पष्ट हो जाता है कि मेयर ने अपनी इस शक्ति का प्रयोग पर्याप्त रूप से किया है। उदाहरण के लिए फोउन्टेन–डी–वैक्ल्यूज (Fountaine-de-Vaucluse) के मेयर ने शान्ति एवं सुरक्षा की स्थापना की दृष्टि से यह अध्यादेश जारी किया कि उसके प्रदेश में कोई भी अणुबम न ले जा सकता है और न ही उसका प्रयोग कर सकता है। इस अध्यादेश का पालन कराने के लिए पर्याप्त व्यवस्था की गई। सार्वजनिक नैतिकता के आधार पर भी एक मेयर को कौन्सिल डी एटा द्वारा यह अनुमति प्रदान की जाती है कि वह अपने कम्यून में होने वाली बाक्सिंग की प्रतियोगिताओं को बन्द कर दे क्योंकि कई बार इसके प्रतियोगियों का जंगली और असभ्यतापूर्ण व्यवहार जनता के चरित्र के लिए हानिकारक सिद्ध होता है।

सार्वजनिक स्वास्थ्य की दृष्टि से मेयर फैक्ट्रियों पर रोक लगा सकता है कि वे प्रदेश में विषैला धुंआ न छोड़ें। मेयर द्वारा प्रसारित एक अध्यादेश उसकी पुलिस शक्तियों के अन्तर्गत आता है अथवा नहीं आता है इसका निर्णय कौन्सिल डी एटा द्वारा किया जाता है। वह ऐसा करते समय व्यावहारिक दृष्टिकोण से काम लेता है किसी सैद्धान्तिक दृष्टि से नहीं क्योंकि एक कार्य से हो सकता है कि एक कम्यून में शान्ति और व्यवस्था स्थापित होती हो किन्तु दूसरे कम्यून में उससे शान्ति और व्यवस्था नष्ट हो जाए। मेयर को यह देखना चाहिए कि उसके द्वारा प्रसारित अध्यादेश लोगों के मौलिक अधिकारों के साथ संघर्ष में नहीं आते और वे नागरिकों की स्वतन्त्रता पर कम से कम प्रतिबन्ध लगाते हैं। मेयर द्वारा प्रसारित अध्यादेश अधिकतर सार्वजनिक स्थानों में नागरिकों के व्यवहार से सम्बन्धित रहते हैं। वे व्यक्तिगत क्षेत्रों में नागरिकों के व्यवहार पर कम नियन्त्रण लगाते हैं। इस दृष्टि से एक [illegible] भी कार्य को बन्द करने की आज्ञा दे सकता है, क्योंकि [illegible] के कारण सार्वजनिक व्यवस्था को भंग किया जा रहा

है, किन्तु मेयर किसी भी फैक्ट्री को बिना-पर्याप्त कारण के बन्द नहीं कर सकता। यदि मेयर यह देखे कि एक फैक्ट्री में मजदूरों के सम्बन्ध लगातार बिगड़ते जा रहे हैं तो वह स्थायी रूप से उसे बन्द करने की आज्ञा प्रसारित कर सकता है किन्तु इस आज्ञा या अध्यादेश को उसके उच्च अधिकारी प्रीफेक्ट या कौन्सिल डी एटा रद्द कर सकता है।

मेयर की पुलिस शक्तियों के बारे में कुछ अन्य बातें भी महत्वपूर्ण हैं; जैसे, प्रथम यह कि यदि मेयर जन सुरक्षा, स्वास्थ्य अथवा नैतिकता की दृष्टि से आवश्यक कदम नहीं उठाता तो प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट द्वारा स्वयं आवश्यक आज्ञाएं प्रसारित की जाएंगी तथा मेयर को यह चेतावनी दे दी जाएगी कि या तो वह अपने दायित्वों का पालन करे तथा तुरन्त कार्य-वाही करे अथवा इसकी शक्तियां छीन ली जाएंगी। इस दृष्टि से जब गण-राज्य का राष्ट्रपति एक प्रदेश में सेनाओं का निरीक्षण करने आ रहा है तो मेयर को चाहिए कि वह उधर के यातायात पर रोक लगा दे; किन्तु यदि वह ऐसा करने से मना कर देता है तो प्रीफेक्ट द्वारा उसे चेतावनी दी जाएगी और फिर भी यदि वह कोई कदम न उठाए तो प्रीफेक्ट स्वयं आज्ञा प्रसारित कर देगा।

दूसरे, प्रीफेक्ट को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह विभाग के सभी कम्यूनों पर लागू होने वाले सामान्य अध्यादेश जारी कर सके। ये अध्यादेश इसी विषय पर मेयर द्वारा प्रसारित अध्यादेशों को प्रभावहीन बना देंगे। इनको उन कम्यूनों में भी लागू किया जाएगा जहां पहले से कोई विनियमन नहीं है। जब एक से अधिक कम्यूनों में सार्वजनिक शान्ति को खतरा होता है तो प्रीफेक्ट को अधिक स्वेच्छापूर्ण शक्तियां प्राप्त हो जाती हैं। उस समय वह मेयर की समस्त पुलिस शक्तियों को अपने हाथ में ले सकता है और आवश्यक आज्ञाएं स्वयं प्रसारित कर सकता है। तीसरे, वर्तमान समय में अनेक कम्यूनों को पुलिस शक्ति से वंचित रख दिया गया है और उनके मेयरों की शक्तियों को भी इस दृष्टि से कम कर दिया गया है। पेरिस में समस्त पुलिस शक्तियां पुलिस के प्रीफेक्ट के आधीन कर दी गई। इसी प्रकार लाइन्स (Lyons) में शान्ति को भंग करने, दंगा करने, झगड़ा करने आदि से सम्बन्धित शक्तियां एवं मेलों, सार्वजनिक स्थलों, सार्वजनिक उत्सवों, चर्चों तथा सार्व-जनिक मनोरंजन के स्थलों आदि में सुव्यवस्था बनाए रखने के लिए रोने (Rhone) के प्रीफेक्ट के आधीन कर दिया गया। इन दोनों नगरों में पुलिस के कार्यकर्त्ताओं की भर्ती एवं पदविमुक्ति पूर्णत: राज्य एवं उसके अधिकारियों द्वारा की जाती थी तथा सम्बन्धित कम्यूनों को इन पर किए जाने वाले खर्च का एक भाग मात्र ही प्रदान करना होता था। राज्य के पुलिस कर्मचारियों की इस व्यवस्था एवं नगरपालिका पुलिस शक्तियों पर प्रीफेक्टोरल नियन्त्रण को धीरे-धीरे बढ़ा दिया गया और अब इसमें कई महत्वपूर्ण कम्यूनों को भी जोड़ दिया गया।

जिन कम्यूनों की जनसंख्या दस हजार से कम है वहां अभी तक पुरानी व्यवस्था कायम है और वहां पुलिस के कर्मचारियों को कम्यून के द्वारा वेतन प्रदान किया जाता है तथा वे मेयर की आज्ञाओं के आधीन कार्य करती

हैं। यदि किसी सिपाही को एक महीने से अधिक के लिए निलम्बित करना है या नौकरी से हटाना है या नियुक्त करना है तो इसके लिए प्रीफेक्ट की स्वीकृति प्राप्त की जाएगी। अनेक कम्यूनों में पुलिस सेवा के अन्तर्गत एक या दो देहाती पुलिसमैन भी होते हैं।

फ्रान्स में इंगलैण्ड की भांति यह व्यवस्था की गई है कि किसी भी सशस्त्र अथवा निरस्त्र संघर्ष के दौरान होने वाली क्षति के लिए स्थानीय सत्ता को उत्तरदायी ठहराया जाता है। इस व्यवस्था के द्वारा यह आशा की जाती है कि मेयर अपने पुलिस कर्त्तव्यों को भली प्रकार सम्पन्न करेगा। यदि कभी ऐसी क्षति पूर्ति का प्रश्न उठे, तो मेयर को यह सिद्ध करना होगा कि सभी उपलब्ध साधनों की सीमाओं के अन्तर्गत उसने दंगे को दबाने और रोकने के लिए सभी बुद्धिपूर्ण प्रयास किए। यदि वह इस बात को सिद्ध कर पाता है तो होने वाली क्षति के लिए कम्यून राज्य को उत्तरदायी ठहरा देगा।

मेयर राज्य के प्रतिनिधि के रूप में (Mayor as a Representative of the State]:—मेयर के व्यक्तित्व का एक दूसरा भाग वह है जबकि वह राज्य के प्रतिनिधि के रूप में राज्य की सेवाओं को सम्पन्न करता है। जब वह इन सेवाओं को सम्पन्न कर रहा होता है तो उसे प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट के प्रति उत्तरदायी होना पड़ता है। इस दृष्टि से वह जिन कर्त्तव्यों को सम्पन्न करता है उनका सम्बन्ध सांख्यिकी सूचना के संग्रह, जन्म और मृत्यु के पंजीकरण, कृषि संबंधी आंकड़े एकत्रित करना आदि से रहता है। इस क्षेत्र के अपने कर्त्तव्यों का निर्वाह करने में यदि मेयर असमर्थ रहता है अथवा अवहेलनापूर्ण व्यवहार करता है तो प्रीफेक्ट द्वारा कभी भी हस्तक्षेप किया जा सकता है। ऐसा भी सम्भव है कि इन सेवाओं के सम्बन्ध में राज्य द्वारा समस्त प्रावधान कर दिया जाये और मेयर के लिए कम से कम स्वेच्छा का अवसर प्रदान किया जाये। मेयर के द्वारा कम्यूनों का प्रकाशन किया जाता है तथा उन सभी का अभिलेख रखा जाता है जो कम्यून पर लागू होते हैं। इस प्रकार मेयर को राज्य के प्रतिनिधि के रूप में अनेक कार्य करने होते हैं किन्तु इनको करते समय वह अधीनस्थ की स्थिति में रहता है तथा उसके पास पर्याप्त स्वेच्छापूर्ण अधिकार नहीं रह पाते।

कम्यून की प्रशासनिक व्यवस्था [Administrative System of the Commune]:—मेयर कम्यून के प्रशासन का अध्यक्ष होता है और इस रूप में वह प्रीफेक्ट के प्रति नहीं वरन् नगर परिषद के प्रति उत्तरदायी होता है। मेयर द्वारा कम्यून के प्रशासन की दृष्टि से जो कार्य सम्पन्न किये जाते हैं उनकी व्यापकता कम्यून के आकार एवं महत्व पर तथा इस बात पर निर्भर करती है कि वहां नगर परिषद को कितने अधिकार सौंपे गये हैं। आकार की दृष्टि से बड़े कम्यूनों में यह देखा जाता है कि वहां उनकी प्रशासकीय व्यवस्था अत्यन्त जटिल होती है; किन्तु दूसरी ओर छोटे आकार वाले कम्यूनों में संगठन का प्रारम्भिक रूप ही प्राप्त होता है। छोटे कम्यूनों में कार्यालय के रूप में केवल एक कमरा मात्र होता है जहां बैठ कर मेयर उन फार्मों पर विचार करता है जो उप-प्रीफेक्ट के कार्यालय द्वारा भेजे गये हैं। इस कम्यून का बजट प्रायः उप-प्रीफेक्ट के कार्यालय में ही प्रारूपित एवं विचारित

किया जाता है। ऐसे कम्यून में प्रशासनिक व्यवहार बहुत कम होता है। अभागे व्यक्तियों को राहत देने का कार्य ही प्रायः इसका मुख्य प्रशासनिक कार्य होता है।

कम्यून का आकार ज्यों-ज्यों बढ़ता जाता है, उसके संगठन का रूप भी उतना ही जटिलतापूर्ण बनता जाता है। एक बड़े कम्यून में अनेक स्थायी कर्मचारी होते हैं जो कि मेयर एवं कुछ सहायक मेयरों के निर्देशन में रह कर प्रशासनिक दायित्वों का संचालन करते हैं। प्रत्येक सहायक मेयर को एक या अधिक उप-संभागों के पर्यवेक्षण का काम सौंप दिया जाता है।

विभागीय प्रशासन की रूपरेखा

[An Outline of Departmental Administration]

विभाग के प्रशासन की शक्तियां प्रीफेक्ट के कार्यालय में निहित रहती हैं। इस कार्यालय के मुख्य रूप से तीन सदस्य होते हैं। ये हैं—प्रीफेक्ट (Prefect) उप-प्रीफेक्ट (Sub-Prefect) और मंत्रिमण्डल का प्रमुख (Chef-de-Cabinet)। इन सभी सदस्यों को मिला कर कार्प्स प्रीफेक्टोरल (The Corps Prefectoral) कहा जाता है। इन समस्त अधिकारियों की नियुक्ति सरकार द्वारा की जाती है और केवल उसी समय तक ये अपने पद पर कार्य करते हैं जब तक इनको सरकार का विश्वास प्राप्त रहे। स्थित सरकार का विश्वास खोते ही इनका पद असुरक्षित बन जाता है।

कार्प्स के सदस्यों की भर्ती में पहले अनौपचारिक तरीकों को काम में लाया जाता था, किन्तु आज ये तरीके औपचारिक बन चुके हैं। भर्ती एवं पदोन्नति के तरीकों को औपचारिक रूप प्रदान करने में एक बाधा यह आई कि सरकार कभी भी उसको हटा सकती थी। आज पदोन्नति की दृष्टि से केबिनेट प्रमुख से लेकर उप-प्रीफेक्ट तक की पर्याप्त व्यवस्था कर दी गई है। फिर भी आज तक इस बात का अधिक स्पष्ट कानूनी कारण नहीं खोजा जा सका है कि उप-प्रीफेक्ट को ही क्यों प्रीफेक्ट के रूप में पदोन्नत करना चाहिए और नये प्रीफेक्ट का चयन उप-प्रीफेक्ट के बाहर से ही क्यों न कर लेना चाहिए। यदि व्यावहारिक दृष्टि से देखा जाये तो यह सही प्रतीत होता है कि पिछले पच्चीस वर्षों की परम्पराओं ने प्रीफेक्टोरल व्यवसाय को व्यवस्थित करने एवं कार्प्स के सेवीवर्ग को स्थायित्व प्रदान करने में महत्वपूर्ण योगदान किया है। इस सम्बन्ध में सरकार की स्वेच्छा के अधिकार को अब भी बनाये रखा गया है। विश्व युद्ध के बाद से कार्प्स के निम्न पदों पर भर्ती के तरीकों को औपचारिकता प्रदान कर दी गई, किन्तु उच्च पदों के सम्बन्ध में अब भी सरकार को निर्णय लेने की स्वतंत्रता थी। इस सम्बन्ध में औपचारिक रूप से एक कानून बनाया गया और उसके द्वारा कर्मचारियों के वेतन भर्ती, पदोन्नति आदि से सम्बन्धित शर्तों का रूप निर्धारित किया गया। यह व्यवस्था की गई कि कॉर्प्स के तीन चौथायी सदस्य उस कालेज के ग्रेजुएट हों जो कि सभी उच्च प्रशासकीय नागरिक सेवकों के प्रशिक्षण के लिए स्नातकोत्तर कालेज है।

केबिनेट प्रमुख [Chef-de-Cabinet]—जो स्नातक अंतरंग मंत्रालय में कार्य करना पसन्द करता है उसके सामने दो मार्ग खुले रहते हैं। वह या

तो नागरिक प्रशासक के रूप में पेरिस स्थित मंत्रालय में प्रवेश पा सकता है अथवा वह प्रीफेक्चर में केबिनेट प्रमुख बन सकता है। ऐसा करते समय उस विशेष प्रीफेक्ट की इच्छायें भी जान ली जाती हैं। यदि एक युवक का व्यावसायिक एवं बौद्धिक रिकार्ड अच्छा रहा है तो उसको उच्च वर्ग के प्रीफेक्चर में भी लिया जा सकता है।

केबिनेट प्रमुख का स्थान प्रीफेक्ट के सहायक के रूप में होता है। प्रीफेक्ट के व्यक्तिगत मंत्रिमंडल का वह प्रमुख होता है। केबिनेट के द्वारा समस्त व्यक्तिगत एवं विश्वसनीय कार्यों को सम्पन्न किया जाता है। वह विभाग की घटनाओं का राजनैतिक प्रतिवेदन तैयार करता है, वह प्रीफेक्ट के आदेश के आधीन विभागीय एवं राज्य के सेवीवर्ग के सम्बन्ध में प्रतिवेदन प्रदान करता है, वह राजनैतिक दलों एवं प्रस्तावित प्रदर्शनों आदि के बारे में प्रतिवेदन प्रदान करता है। प्रीफेक्ट की केबिनेट इस प्रमुख का व्यक्तिगत सचिवालय होता है जो कि इसके व्यक्तिगत पत्र व्यवहार एवं आवश्यक प्रति-वेदन या परिपत्र की उपलब्धि में सहायता करता है।

प्रायः ऐसा होता है कि केबिनेट प्रमुख के पद पर दो–तीन वर्ष कार्य करने के बाद एक व्यक्ति को एक तृतीय श्रेणी के एरोन्डिस्मेन्ट में तृतीय श्रेणी का उप-प्रीफेक्ट नियुक्त कर दिया जाता है। उसके बाद प्रत्येक चार-छः वर्ष के बाद वह अन्य उच्च वर्ग के एरोन्डिसमेन्ट में पदोन्नत किया जा सकता है।

उप-प्रीफेक्ट [The Sub-Prefect]—जिस प्रकार एक प्रीफेक्ट विभाग की कार्यपालिका होता है उसी प्रकार एरोन्डिसमेन्ट में कार्य-पालिका शक्तियां उप-प्रीफेक्ट के हाथों में सौंप दी जाती हैं। उप-प्रीफेक्ट को अनेक कर्त्तव्य दिये जाते हैं जिनको सम्पन्न करने में उसे अपनी कुशलता, निर्देशन एवं प्रशासकीय योग्यता को प्रदर्शित करने का अवसर प्राप्त हो जाता है। युद्ध से पूर्व एरोन्डिसमेन्ट में एक परिषद भी रहती थी, किन्तु बाद में इसे समाप्त कर दिया गया तथा इसकी शक्तियों को उप-प्रीफेक्ट को दे दिया गया। इस परिवर्तन के अच्छे और बुरे दोनों ही पक्ष थे। उप-प्रीफेक्ट की दृष्टि से इसकी अच्छाई तो यह थी कि अब उसे किसी भी निर्वाचित प्रतिनिधि संस्था की उपस्थिति के कारण परेशान होने की कोई आवश्यकता नहीं थी; किन्तु नुकसान यह था कि वह उस नैतिक समर्थन को प्राप्त करने से वंचित रह गया जिसे यह निकाय प्रदान कर सकता है। उप-प्रीफेक्ट की वर्तमान स्थिति यह है कि वह अकेला पड़ गया और उसे जब समर्थन की आवश्यकता होती है तो प्रीफेक्ट का सहारा लेना होता है, एरोन्डिस्मेन्ट में उसका कोई समर्थक नहीं रहता।

उप-प्रीफेक्ट को अनेक शक्तियां प्राप्त रहती हैं। वह कम्यून के कुछ अधिकारियों की नियुक्ति को मान्यता प्रदान करता है। वह प्रीफेक्ट से अनेक अधिकारी कागजों, परिपत्रों एवं आज्ञाओं को प्राप्त करता है और उन्हें कम्यून को भेजता है। वह चुनावों से सम्बन्धित कार्यवाहियों का प्रबन्ध करता है। एरोन्डिसमेन्ट के कम्यूनों पर उसे नियंत्रणकारी शक्तियां प्राप्त होती हैं।

उप-प्रीफेक्ट का सबसे अधिक महत्वपूर्ण दायित्व यह है कि वह मेयर के परामर्शदाता के रूप में कार्य करे। उसके समय का बहुत बड़ा भाग इस बात की व्यवस्था करने में ही व्यतीत होता है कि मेयर अपने कर्त्तव्यों का पालन तुरन्त एवं सही रूप में करे। छोटे कम्यूनों के मेयर कई बार उप-प्रीफेक्ट से यह मांग करते हैं कि वह उनके बजट का प्रारूप तैयार कर दे। इसके अतिरिक्त कम्यून के प्रशासन में कोई भी कठिनाई पैदा होने पर मेयर द्वारा उप-प्रीफेक्ट से सहायता की मांग की जा सकती है। इन सभी अवसरों पर उप-प्रीफेक्ट मेयर के निर्देशक, परामर्शदाता एवं तकनीकी सहायक का काम करता है। परिस्थितियोंवश यदि सरकार को एरोन्डिस्मेन्ट की हालत जानने की आवश्यकता हो तो उप-प्रीफेक्ट उसके परामर्शदाता का काम करता है। अपने प्रदेश में प्रीफेक्ट या सरकार की नीतियों को क्रियान्वित करने का दायित्व भी उसी के कन्धों पर रहता है। कुल मिला कर उप-प्रीफेक्ट की स्थिति बड़ी दयनीय रहती है क्योंकि उसके ऊपर उत्तरदायित्वों का पूरा भार रहता है किन्तु उनका निर्वाह करने के बाद उसे कदाचित् ही धन्यवाद के दो शब्द सुनने को मिलते हैं। कभी-कभी जब उपयुक्त परिस्थितियां होती हैं तो उसकी सफलता उसे थोड़ी बहुत लोकप्रियता अवश्य प्रदान कर देती है।

उप-प्रीफेक्ट यदि एरोन्डिस्मेन्ट में न जाकर प्रीफेक्च्योर का महासचिव ही बन जाये तो उसके कार्यों का क्षेत्र एवं प्रकृति बदल जाती है। वह ऐसी स्थिति में दोहरे कार्य करने लगता है। एक ओर तो वह उस एरोन्डिसमेन्ट के उप-प्रीफेक्ट का कार्य करता है जहां कि विभाग का राजधानी नगर स्थित है। दूसरे, वह विभागीय सेवाओं तथा प्रीफेक्च्योर के कुशल प्रशासन के लिए उत्तरदायी रहता है। आज्ञाकारिता की शृंखला के महासचिव प्रीफेक्ट के दूसरे नम्बर पर होता है। वह प्रीफेक्ट की अनुपस्थिति में उसके कार्यों को सम्पन्न करता है। इन दायित्वों का निर्वाह करने के लिए एक व्यक्ति का जनप्रिय व्यक्तित्व अथवा कुशल राजनीतिज्ञ होना आवश्यक नहीं है किन्तु उसका एक अच्छा प्रशासक होना जरूरी है। विभागीय प्रशासन का कार्य एक अत्यन्त जटिल विषय है जो कि मंत्रालय स्तर से लेकर कम्यून के प्रशासन तक चलता है। इसका सम्बन्ध सेवाओं से सम्बन्धित प्रावधानों से रहता है। यह सम्पत्ति का प्रशासन करता है तथा व्यवस्था एवं सुरक्षा स्थापित करता है। महासचिव को प्रीफेक्ट के कार्यालय से सम्बन्धित अनेक सेवाओं के संगठन, प्रशासन एवं अनुशासन के बारे में अनेक कार्य करने होते हैं जो कि पर्याप्त व्यापक एवं जटिल होते हैं। वैसे महासचिव को जो भी कार्य करने होते हैं वे उसके नाम से नहीं होते अतः वह पर्याप्त मानसिक शान्ति का अनुभव करता है। जनता का ध्यान प्रीफेक्ट की ओर केन्द्रित रहता है और गलतियों के लिए वही उत्तरदायी समझा जाता है। जब एक व्यक्ति एरोन्डिस्मेन्ट में उप-प्रीफेक्ट के रूप में काम कर लेता है और प्रीफेक्च्योर में महासचिव का कार्य कर लेता है तो उसे व्यापक एवं विभिन्न प्रकार के अनुभव हो जाते हैं और वह एक योग्य अधिकारी बन जाता है। उसमें एक अच्छे प्रशासक के गुण एवं एक अच्छे नेता के गुण आ जाते हैं और वह प्रीफेक्ट के पद पर आसानी से कार्य करने योग्य बन जाता है।

प्रीफेक्ट (The Prefect)—प्रीफेक्ट का फ्रांस के स्थानीय प्रशासन में अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान रहता है। वह विभाग की कार्यपालिका है। इस पद पर नियुक्त होने के लिए व्यक्ति को फ्रांस का नागरिक होना चाहिए। उसे एक साधारण मतदाता के रूप में सभी अधिकार प्राप्त होने चाहिए। फ्रांस की स्थानीय सरकार के अन्य अधिकारियों को अनेक प्रकार की योग्यताओं की आवश्यकता होती हैं किन्तु प्रीफेक्ट को केवल एक ही योग्यता की आवश्यकता है और वह यह है कि उसे सरकार का विश्वास प्राप्त रहे। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि उसके कार्यकाल को किसी प्रकार की सुरक्षा प्राप्त नहीं हो सकेगी। उसका पद स्थायी रहे, यह भी आवश्यक नहीं होता। १९वीं शताब्दी में मन्त्रीमण्डल में होने वाले प्रत्येक परिवर्तन का प्रीफेक्ट के पद पर प्रभाव अवश्य पड़ता था। डिप्यूटीज का मन्त्री के नाम पर स्थानीय प्रशासन की दृष्टि से पर्याप्त प्रभाव रहता था। वे प्रीफेक्ट को हटाने की धमकी दे सकते थे। इन तरीकों के माध्यम से डिप्यूटी स्थानीय अधिकारियों की नियुक्ति में पर्याप्त प्रभावशील बन चुका था। वह कम्यून तथा विभागीय राजनीति एवं चुनावों में पर्याप्त प्रभावशील रूप से कार्य करता था। धीरे-धीरे व्यावसायिक प्रीफेक्ट्स का एक कॉर्प्स विकसित हुआ। वर्तमान समय के प्रीफेक्टों को मुख्य रूप से तीन भागों में विभाजित किया जाता है। प्रथम भाग में वे प्रीफेक्ट आते हैं जिन्होंने तृतीय गणतन्त्र के आधीन कार्य किया था किन्तु जो या तो डिगॉल के पक्ष को छोड़ चुके थे अथवा जिन्होंने प्रीफेक्च्योर की सेवा करने के मार्ग को अपना लिया था। दूसरे, वे जो कि युद्ध के दौरान केवल आधीनस्थ अधिकारी मात्र थे किन्तु जिनकी योग्यता के अभिलेख ने जिनकी शीघ्र पदोन्नति को उचित बना दिया था। तीसरे, ऐसे लोग थे जो कि बाहर के व्यवसायों से इस सेवा में आये अथवा जो कि विरोध करने वाले नेतागण थे।

सन् १९४५ के बाद कॉर्प्स में जो परिवर्तन किये गये उनके परिणामस्वरूप इसमें प्रमुख योग्यता प्राप्त एवं बुद्धिपूर्ण युवकों की तुरन्त पदोन्नति की गई। इससे कार्प्स के भविष्य पर भारी प्रभाव पड़ा। वर्तमान समय में प्रिफेक्ट के पद को सेवा निवृत्ति प्रदान करते समय कुछ मुआवजा देने की व्यवस्था की गई है। जो प्रिफेक्ट लम्बी-छुट्टी में रहते हैं अथवा जिनके लिए कोई काम नहीं रह जाता उनको किसी अन्य पद पर रख दिया जाया है। सेवा निवृत प्रिफेक्ट को या तो अस्पतालों का संचालक अथवा अन्य किसी केन्द्रीय प्रशासन का कार्यकर्त्ता बना दिया जाता है। सरकार ने नियुक्ति के सम्बन्ध में जो परम्परायें अपनाईं, सेवाओं के सम्बन्ध में जो पारस्परिक परिवर्तन किया तथा बाहर वालों को जिस प्रकार सेवा में लिया, उन सबके परिणामस्वरूप कार्प्स में अन्य क्रियाओं एवं अनुशासनों वालों के अनुभवों का भी लगातार लाभ प्रदान किया जाने लगा। इस दृष्टि से फ्रांस का प्रशासन अधिक स्वस्थ था।

जिस अनुशासन व्यवस्था में किसी भी पदाधिकारी को तुरन्त ही हटाया जा सके वह अनुशासन अत्यन्त कठोर माना जाता है। सरकार के प्रति प्रिफेक्ट की स्वामिभक्ति पूर्ण रूप से होती है। उसे न केवल अपने मंत्री

(२) **पुलिस न्यायालय के रूप में**—प्रीफेक्ट को जन-सुरक्षा की दृष्टि से महत्वपूर्ण कार्य करने होते हैं। वह विद्रोहों एवं दंगों को दबाने के क्षेत्र में भी अनेक कार्य करता है और इस सबके परिणामस्वरूप वह एक पुलिस न्यायालय बन जाता है। फौजदारी निर्देशों के कोड की धारा दस के अनुसार उसे यह शक्ति प्रदान की गई है कि वह किसी भी ऐसे व्यक्ति या परिपत्र को बन्दी कर सके, खोज सके तथा रोक सके जिससे कि उसके विश्वास के अनुसार राज्य की आन्तरिक अथवा बाहरी सुरक्षा खतरे में हो। इस अनुच्छेद की समय-समय पर आलोचना होती रही है किन्तु समय की परिस्थितियों एवं दशाओं ने इसे बनाये रखा। घटनाओं के प्रभाव ने यह आवश्यक बना दिया कि स्थानीय स्तर पर किसी राज्य के अधिकारी को स्वेच्छापूर्ण शक्तियां सौंपी जायें। ऐसा राज्य अधिकारी स्वयं प्रीफेक्ट था। प्रीफेक्ट को अपनी शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार करना होता है कि वह नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा में लगा रहे। जब प्रीफेक्ट द्वारा ऐसे कार्य सम्पन्न करने के लिए किसी पुलिस अधिकारी को आज्ञा दी जाती है तो उसका यह कानूनी दायित्व है कि वह तुरन्त ही राज्य के न्यायालय को इस बात की सूचना प्रदान करे।

(३) **कम्यून से सम्बन्धित कार्य**—प्रीफेक्ट को कम्यून के अधिकारियों एवं प्रशासन पर नियंत्रण की व्यापक शक्तियां सौंपी जाती हैं। वह कम्यूनों पर नियंत्रणकारी शक्तियां रखने के कारण मेयरों को उनके द्वारा की गई कर्त्तव्यों की अवहेलना के लिए एक माह के लिए निलम्बित करने का अधिकार रखता है। प्रीफेक्ट कम्यून के बजट को स्वीकृति प्रदान करता है। यदि बजट में बाध्यकारी व्यय को शामिल नहीं किया गया है तो वह उसको शामिल कर सकता है। वह मेयर द्वारा प्रसारित पुलिस अध्यादेशों को मान्यता अथवा अस्वीकृति प्रदान करता है। स्थानीय सरकार की दृष्टि से ये शक्तियां अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाती है।

(४) **सेवीवर्ग से सम्बन्धित कार्य**—प्रीफेक्ट को विभागीय कर्मचारियों के ऊपर व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं। वह विभाग में राज्य की सभी प्रशासकीय एवं तकनीकी सेवाओं को निर्देशित करता है। वह अनेक कनिष्ठ अधिकारियों की नियुक्ति करता है तथा उनके नियन्त्रण एवं अनुशासन के लिए उत्तरदायी है। वह वित्तीय मामलों में भी राज्य का प्रतिनिधि होता है। कोई भी धन राजकोष से तभी प्रदान किया जा सकता है जबकि प्रीफेक्ट द्वारा इसको मान्यता प्रदान कर दी जाये। पिछले कुछ वर्षों में इस सिद्धान्त में कुछ ढिलाई आने लगी थी किन्तु अब पुनः इसे स्थापित किया जा रहा है। विभाग के विरुद्ध जो भी कानूनी कार्यवाहियां की जाती हैं, उनमें प्रीफेक्ट विभाग का प्रतिनिधित्व करता है; किन्तु यदि यह कार्यवाही विभाग और राज्य के बीच में हो रही है तो प्रीफेक्ट विभाग का प्रतिनिधित्व नहीं करेगा वरन् उसके द्वारा राज्य के प्रतिनिधि के रूप में वरिष्ठ सत्ता की ओर से कार्य किया जायेगा तथा विभाग की ओर से प्रीफेक्चर का महासचिव कार्य करेगा। विभाग में कार्यों के लिए किये जाने वाले राज्य के सभी ठेकों पर प्रीफेक्ट के हस्ताक्षर होना आवश्यक है।

(५) मंत्रालय के प्रतिनिधि के रूप में कार्य—राज्य के विभिन्न मंत्रालयों को विभागीय प्रशासन से सम्बन्धित अपने दायित्वों को पूरा करने के लिए आवश्यक सूचना की जरूरत होती है। यह सूचना प्रीफेक्ट द्वारा संग्रहीत करके उस तक पहुंचायी जाती है। जब कभी वित्तमंत्री यह जानना चाहे कि सम्भावित नये ऋण के सम्बन्ध में जनता की प्रतिक्रिया क्या होगी तो वह प्रीफेक्ट से इस सम्बन्ध में प्रतिवेदन देने को कहेगा। इसी प्रकार यदि किसी फैक्ट्री में हड़ताल हो रही है तो मंत्रालय उसके सम्बन्ध में आवश्यक सूचना मांग सकता है। प्रीफेक्ट द्वारा प्रदान किये जाने वाले प्रतिवेदनों की तैयारी एवं सूचनाओं के संग्रह में उसके अधीनस्थ अधिकारी भी कार्य करते हैं; किन्तु इसका महत्वपूर्ण भाग स्वयं प्रीफेक्ट द्वारा ही तय किया जाता है। प्रीफेक्ट के नाम से जो भी परिपत्र भेजा जायेगा उसके लिए वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होगा। सरकार हमेशा यह मान कर चलती है कि प्रीफेक्ट को विभागीय कार्यों की देश भर में सबसे अधिक जानकारी है। यदि किसी व्यक्ति को विभागीय मामलों की पूरी जानकारी नहीं है तो वह अधिक समय तक इस पद पर कार्य नहीं कर सकता।

(६) कार्यपालिका शक्तियां—प्रीफेक्ट विभागीय स्तर की कार्यपालिका होती है। इस रूप में इसके अनेक दायित्व हैं। वह विभागीय परिषद के सभी निर्णयों को क्रियान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है।

प्रीफेक्ट को जो कार्य सौंपे जाते हैं उनके संदर्भ में यह कहना सही है कि जब तक इस पदाधिकारी के पास व्यक्तिगत योग्यतायें एवं राजनैतिक कुशलता नहीं होगी तब तक वह अपने दायित्वों का सही रूप में निर्वाह नहीं कर सकता। वह मंत्री के स्वभाव एवं आदर्शों की पूरी जानकारी प्राप्त करने के बाद अपने विभाग के हितों की साधना का प्रयास करता है। वह केवल यही नहीं देखता कि तकनीकी रूप में क्या सम्भव है वरन् वह यह भी देखता है कि राजनैतिक दृष्टि से क्या किया जा सकता है। एक मंत्री अपनी नीतियों के सम्बन्ध में प्रीफेक्ट को स्वामीभक्त रखने का प्रत्येक अधिकार रखता है। इस दृष्टि से प्रत्येक प्रीफेक्ट का यह कार्य है कि वह मंत्री की नीतियों के क्रियान्वयन के मार्ग में आने वाली कठिनाइयों एवं समस्याओं के बारे में उसे सूचित करे। वह समय-समय पर मंत्री को यह बताता रहे कि यदि नीतियां क्रियान्वित की गई तो विभाग को क्या हानियां होंगी तथा ऐसा करने के मार्ग में क्या कठिनाइयां आयेंगी। यदि प्रीफेक्ट अपने इस कार्य को सम्पन्न नहीं करता तो भविष्य में अपने लिए परेशानी मोल लेता है। एक समय उसे विभागीय परिस्थितियों के विपरीत भी नीतियों को क्रियान्वित करना पड़ेगा। प्रीफेक्ट को कई बार महत्वपूर्ण नीति सम्बन्धी विषयों में विभिन्न मंत्रालयों के बीच समायोजन करना होता है। कई बार ऐसा होता है कि विभिन्न मंत्रालय परस्पर विरोधी आज्ञायें प्रदान कर देते हैं इन आज्ञाओं में से किसका पालन किस मात्रा तक किया जाये इसका निर्णय प्रीफेक्ट द्वारा ही किया जाता है। कुछ एक अवसरों पर हितों एवं नीतियों के बीच संघर्ष होने के कारण पड़ौसी कम्यूनों के बीच मनमुटाव पैदा हो जाता है और ऐसी स्थिति में स्वयं प्रीफेक्ट को ही आकर पंच फैसला कराना होता है। वह कम

से कम दुर्भावनायें विकसित करके ही उस मनमुटाव को दूर करने में सफलता प्राप्त कर लेता है। प्रीफेक्ट को जो कार्य सौंपे जाते हैं वे महत्व की दृष्टि से जितने महत्वपूर्ण हैं, सम्पन्नता की दृष्टि से उतने ही जटिल हैं। इन कार्यों की जटिलता इस तथ्य से और भी अधिक बढ़ जाती है कि अनेक राष्ट्रीय डिप्यूटीज तथा सीनेटर अपने चुनाव क्षेत्रों के लिए पक्ष प्राप्त करने का प्रयास करते हैं। यदि ये व्यक्ति स्वयं ही मेयर या पार्षद हों तो जटिलता और भी अधिक बढ़ जाती है।

प्रीफेक्ट का स्थान एवं व्यक्तित्व अपने आप में निराला ही है। यदि वह बिना अधिक भेदभाव के समस्याओं को सुलझाये, मंत्री के सामने कठिनाइयां पैदा न करे तथा वह अपनी विभागीय परिषद को विरोधी न बनाये तो भी वह शान्ति की कामना नहीं कर सकता। प्रीफेक्ट का पद अपने आप में एक पृथक पद होता है जिसके लिए न केवल एक योग्य राजनीतिज्ञ की ही आवश्यकता है वरन् उसमें एक कूटनीतिज्ञ के भी गुण होने चाहिए साथ ही आन्तरिक स्थायित्व भी। उसे जो कर्त्तव्य सौंपे जाते हैं उनके कारण वह लोकप्रिय बहुत कम रह जाता है किन्तु जो भी कार्य वह करता है उनमें नागरिक सेवक जैसी अनामता नहीं होती। उसकी शक्तियां उसे राज्य का प्रति रूप बना देती हैं और जो लोग राज्य को घृणा करने लगते हैं वे उसे भी घृणा करने लग जाते हैं। प्रीफेक्ट के सामाजिक जीवन में सार्वजनिक कार्यों की भरमार रहती है। प्रीफेक्ट को संकटकाल का सामना करने के लिए सदैव ही तैयार रहना चाहिए। जो भी कष्ट इस पदाधिकारी को सहन करने पड़ते हैं उनका पुरस्कार एक यही है कि उसे शक्तियां प्राप्त हो जाती हैं, वह कुछ करने में सक्षम बन जाता है। अपनी पदावधि में प्रीफेक्ट द्वारा जितने कार्य किये जाते हैं उतने कार्य अपने जीवनकाल में बहुत कम प्रशासनिक अधिकारी ही कर पाते हैं।

प्रीफेक्ट के कार्यालय का आन्तरिक संगठन (The Internal Organisation of the Prefecture):– प्रीफेक्ट अपने उत्तरदायित्वों एवं शक्तियों को सम्पन्न करने में अनेक अधिकारियों एवं कर्मचारियों का सहयोग प्राप्त करता है। अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिये वह कुछ संस्थाओं तथा सगठनों की भी आन्तरिक रूप से रचना करता है। सन् १९४० के पूर्व प्रीफेक्ट अनेक ब्यूरोज एवं सम्भागों की रचना का कार्य स्वतंत्रतापूर्वक करता था और उसी के द्वारा इन विभिन्न पदाधिकारियों के बीच कार्य का विभाजन किया जाता था। उस समय तक सामान्य स्तर की स्थापना करने के लिये केवल एक ही कानून कार्य करता था जो कि सन् १९२० में बनाया गया। कानून के अनुसार प्रत्येक प्रीफेक्ट के कार्यालय में कम से कम दो सम्भागों का होना जरूरी था। दो विश्व-युद्धों के बीच के काल में अन्तरंग मंत्रालय के महानिरीक्षक द्वारा प्रीफेक्ट से सम्बन्धित संगठन को व्यवस्थित रूप प्रदान करने के लिये प्रयास किये गये।

सन् १९४० में मंत्रालय का एक प्रपत्र प्रसारित किया गया जिसके अनुसार विभाग की जनसंख्या व आकार को ध्यान में रख कर कुछ सामान्यीकरण किये गये। इस प्रपत्र के अनुसार ३ लाख निवासियों से कम वाले

विभागों में प्रीफेक्ट के कार्यालय में दो सम्भाग होते थे जिन विभागों की जनसंख्या ३ लाख और साढ़े चार लाख के बीच थी वहां ३ सम्भाग तथा साढ़े चार लाख और आठ लाख के बीच की जनसंख्या वाले विभागों में चार सम्भाग हो सकते थे। फ्रांस के सात विभाग ऐसे भी थे जिनकी जनसंख्या आठ लाख से भी अधिक थी इन विभागों में प्रीफेक्ट की स्वेच्छानुसार एक पांचवां सम्भाग भी जोड़ा जा सकता था और ऐसी स्थिति में उसे एक अतिरिक्त महासचिव की नियुक्ति करनी होती थी। व्यवहार की दृष्टि से इस प्रपत्र को लागू करने की दिशा में कोई गम्भीर कदम नहीं उठाये गये। इस दिशा में किये जाने वालों प्रयासों का प्रारम्भ जून १९४५ में हुआ जब कि एक अन्य मंत्रिमण्डलीय प्रपत्र प्रसारित किया गया। यदि हम एक प्रीफेक्ट के कार्यालय का आन्तरिक संगठन देखना चाहते हैं तो हमें पांच सम्भाग वाले विभाग का अध्ययन करना चाहिये जिसमें कि अनेक ब्यूरो होते हैं जिनके द्वारा किया जाने वाला कार्य क्षेत्र प्रदर्शित किया जा सकता है। इन पांच सम्भागों के नाम हैं सामान्य प्रशासन, वित्त एवं विभागीय प्रशासन, आर्थिक एवं सामाजिक सम्भाग, कम्यून से सम्बन्धित प्रशासन और सार्वजनिक सहायता।

जिन छोटे विभागों में केवल चार ही सम्भाग होते हैं वहां सार्वजनिक सहायता सम्भाग को आर्थिक व सामाजिक सम्भाग के साथ मिला दिया जाता है। जहां केवल तीन सम्भाग होते हैं वहां कम्यून से सम्बन्धित प्रशासन के साथ मिला दिया जाता है। जिन विभागों में केवल दो ही सम्भाग होते हैं वहां पहला संभाग विभाग विभागीय एवं कम्यून से सम्बन्धित मामलों पर विचार करता है और दूसरा सम्भाग वित्त एवं सामाजिक मामलों पर। इन विभिन्न सम्भागों के अतिरिक्त कुछ विभागीय सेवायें भी होती हैं जो कि यद्यपि प्रीफेक्ट की सत्ता के आधीन रहती है किन्तु फिर भी उनको प्रीफेक्ट के कार्यालय के बाहर संगठित किया जाता है। ऐसी प्रत्येक विभागीय सेवा के शीर्ष पर तकनीकी प्रमुख रहते हैं। प्रथम सम्भाग द्वारा किये जाने वाले सभी कार्यों एवं द्वितीय सम्भाग द्वारा किये जाने वाले कुछ कार्यों के लिए पूरी तरह से प्रीफेक्ट ही उत्तरदायी होता है। वह राज्य के प्रतिनिधि के रूप में उनको सम्पन्न करता है। विभागीय परिषद का अधिकार क्षेत्र इन पर लागू नहीं होता यद्यपि इसे आवश्यक पूछ-ताछ करने की प्रत्येक शक्ति प्राप्त है। वह इनमें से किसी भी सेवा के बारे में आवश्यक सूचना प्राप्त करने का अधिकार भी रखती है। विभागीय प्रशासन की किसी भी शाखा द्वारा बनाये जाने वाले किसी भी विनियमों को प्रीफेक्ट द्वारा प्रोत्साहित किया जाता है। प्रीफेक्ट के व्यस्त कार्यक्रम में सहायता पहुँचाने की दृष्टि से महासचिव (Secretary General) को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वह साधारण प्रशासन से सम्बन्धित अनेक मसलों के लिए प्रसारित किये जाने वाले अध्यादेशों पर अपने हस्ताक्षर कर सके किन्तु इस शक्ति का प्रयोग किये जाने से पूर्व यह जरूरी है कि एक आवश्यक वारंट प्रसारित किया जाये।

विभाग द्वारा सम्पन्न राष्ट्रीय सेवायें
[The National Services Performed by the Department]

विभाग द्वारा कई एक प्रकार की सेवायें सम्पन्न की जाती–

यह विभागीय सेवायें प्रदान करता है, इसके द्वारा राज्य की सेवायें सम्पन्न की जाती हैं, इसके अतिरिक्त यह अपनी सीमाओं में स्थित विभिन्न कम्यूनों की समस्याओं में सहायता एवं सहयोग प्रदान करता है। विभाग द्वारा सम्पन्न की जाने वाली इन विभिन्न सेवाओं के कारण ही उसके संगठन को अनेक सम्भागों में विभाजित किया जाता है। जहां तक राष्ट्रीय सेवाओं को सम्पन्न करने का प्रश्न है उनके लिए राज्य के द्वारा क्षेत्रीय आधार पर कुछ विशेष संगठन किये जाते हैं किन्तु कुल मिलाकर विभागों को राष्ट्र सेवाओं का एक प्रमुख अधीनस्थ क्षेत्र माना जाता है राष्ट्र सेवाओं में मुख्य रूप से सशस्त्र सेवाओं, न्यायिक सेवाओं, न्यायिक पुलिस, डाक तथा तार सेवायें आदि का नाम लिया जा सकता है। इन विभिन्न सेवाओं के प्रशासन से सम्बन्धित अधिकारियों पर प्रीफेक्ट को कुछ शक्तियां प्राप्त होती हैं। वह किसी व्यक्ति को विद्रोह के संदेह में बिना न्यायिक वारंट प्रसारित किये बन्दी बना सकता है। वह संकटकालीन स्थानीय सैनिक अधिकारी को सैनिक सहायता प्रदान करने की आज्ञा दे सकता है। कभी-कभी वह अधिकार क्षेत्र के आधार पर न्यायालय को भी चुनौती दे देता है। वह यह कह सकता है कि सम्बन्धित मामले पर एक प्रशासकीय न्यायाधिकरण द्वारा विचार किया जाना चाहिये था।

राज्य की अन्य सेवायें वे हैं जिनके द्वारा कि विभाग की प्रतिदिन की सेवायें प्रदान करने में सहायता की जाती है। इन सेवाओं में शिक्षा, वित्त, सड़कों की मरम्मत व विकास आदि महत्वपूर्ण हैं। स्वास्थ्य, कृषि, आर्थिक नियोजन, कर, सूचना, सांख्यकीय, श्रम एवं ऐसी ही अन्य सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए प्रत्येक विभाग में कुछ विशेष कार्यालय होते हैं। इन कार्यालयों के अध्यक्षों को सम्बन्धित मन्त्रालय द्वारा नियुक्त किया जाता है किन्तु नियमानुसार यह प्रावधान कर दिया जाता है कि वे जब कभी केन्द्रीय मन्त्रालय से पत्र व्यवहार करें तो प्रीफेक्ट को एक मध्यस्थ मान कर चलें और अपनी सभी समस्याओं, निर्देशनों, कार्यों एवं सामान्य नीति के सम्बन्ध में उसे सूचित रखें। प्रीफेक्ट इन विभिन्न सेवाओं एवं केन्द्रीय सरकार के बीच सम्बन्ध स्थापन की एक मध्यस्थ कड़ी होता है। राष्ट्रीय सेवाओं में से जिन सेवाओं का व्यवहार राज्य के नाम पर विभाग द्वारा किया जाता है उनमें से कुछ एक का संगठन ज्ञात करना उपयोगी रहेगा। ये निम्न प्रकार हैं—

सहायता देने के लिए संगठन खोले गये और उन होने वाली माताओं की सहायता के लिए व्यवस्था की गई जो स्वयं ऐसा कर सकनें में असमर्थ थी। एक व्यक्ति पर सहायता के लिये खर्च किये गये धन के लिए वह कम्यून उत्तरदायी था जिसमें कि वह गरीब और आवश्यकतामंद व्यक्ति निवासी के रूप में पंजीकृत हो चुका है। यदि कोई अन्य कम्यून उस व्यक्ति की राहत के लिए कार्य करता है तो उसे अधिकार था कि सम्बन्धित कम्यून से वह अपने खर्च किये गये धन को वापिस करने की मांग कर सके।

प्रत्येक कम्यून में राहत कार्य को सम्पन्न करने के लिए एक ब्यूरो संगठित किया जाता था। इस सम्बन्ध में विभागीय परिषद को भी पर्याप्त शक्तियां सौंपी जाती थीं। सन् १९०५ में संसद ने उन व्यक्तियों के सहायता प्राप्ति के अधिकार को स्वीकार किया जो कि अपाहिज थे, ६५ वर्ष से अधिक आयु के थे तथा ऐसे व्यक्ति जिनका इलाज न किया जा सके। राहत कार्यों के लिये जिस क्षेत्र में प्रशासकीय संगठन किया जाता था वह था विभाग। सन् १९०६ में यह निर्णय लिया गया कि इस कार्य पर जो भी खर्च आये उसका भार विभाग के बजट पर पड़ना चाहिये। विभाग को सहयोग प्रदान करने की दृष्टि से केन्द्रीय सरकार की सहायता और कम्यूनों के योगदान की व्यवस्था की गई। सन् १९३५ में सरकारी सहायता से सम्बन्धित विभिन्न शाखाओं को एक साथ मिला दिया गया और प्राप्त होने वाले लाभ के स्तरों को प्रमापीकृत कर दिया गया।

२७ अक्टूबर, सन् १९३५ को जो डिक्री कानून (Decree Law) पास किया गया। उसके अनुसार अनेक सेवाओं की एक सूची बनाई गई जिन पर कि विभागीय परिषद विनियमन कर सके। इन सेवाओं के लिये विभाग को प्रशासन का क्षेत्र बनाया गया। इस सूची में उल्लेखनीय सेवायें थीं—मुफ्त मेडीकल सहायता, वृद्धों, अपाहिजो एवं लाइलाजों को सहायता, परिवार के भत्ते, बच्चे के जन्म पर उसकी मां को भत्ता, दूध के लिये मुफ्त भत्ता, साधारण से कम स्तर वाले बालकों की शिक्षा का प्रबन्ध, अन्धों को सामाजिक सुरक्षा, क्षय रोग से सम्बन्धित चिकित्सालय, क्षय रोग के विरुद्ध प्रचार के लिये संगठन, बच्चों की सामाजिक सुरक्षा, ठुकराये गये बच्चों की सहायता एवं नैतिक संकट के समय बालकों को सहयोग प्रदान करना आदि-आदि। प्रत्येक विभाग की परिषद को यह अधिकार प्रदान किया गया कि वह अपने सीमा क्षेत्र में आने वाले सभी कम्यूनों को आवश्यकता एवं उनकी मांगों के अनुसार पूर्वोक्त विषयों के आधार पर सहायता प्रदान कर सकें। इस कानून के अनुसार विभाग को राहत प्रदान करने वाला संगठन बनाया गया तथा यह व्यवस्था की गई कि यदि कोई विभाग २० से अधिक व्यक्ति की सहायता करता है जिसका पंजीकरण कहीं और हुआ है तो वह उस सम्बन्धित सत्ता से धन वापिस प्राप्त करने की मांग कर सकता था। विभाग द्वारा सार्वजनिक सहयोग से सम्बन्वित जो भी क्रियायें सम्पन्न की जाती थी उन्हें विभाग द्वारा संगठित किया जाता था।

प्रत्येक प्रीफेक्टयोर के एक संभाग को इन कार्यों के लिए नियत किया जाता है। यह संभाग उन संस्थाओं एवं संस्थानों का अध्ययन करता है जो

कि देखभाल करने तथा सहायता करने का कार्य सम्पन्न करते हैं । इन सेवाओं को सम्पन्न करने में जो धन खर्च किया जाता है उसके २४ प्रतिशत से लेकर १० प्रतिशत तक धन का प्रबन्ध राज्य द्वारा किया जाता है जबकि शेष की व्यवस्था विभाग एवं कम्यूनों द्वारा की जाती है । इन सेवाओं के सम्पन्न करने में कम्यून द्वारा जो भी कार्य किया जाता है वह विभागीय अधिकारियों के पर्यवेक्षण के आधीन होता है किन्तु सम्पूर्ण व्यवस्था के संचालन पर जन-स्वास्थ्य मंत्रालय के माध्यम से राज्य का अन्तिम रूप से नियंत्रण स्थापित किया जाता है । इस प्रकार विभाग का स्थान कम्यून एवं राज्य के मध्य स्थित है ।

(२) **शैक्षणिक प्रशासन**–फ्रांस में शैक्षणिक सेवायें क्षेत्रीय आधार पर संगठित की जाती हैं । शिक्षा की दृष्टि से समस्त देश को १७ अकादमियों में बांट दिया जाता है । ये अकादमियां उन विश्व विद्यालयों पर निर्भर करती हैं जो कि समूचे देश में फैली हुई हैं । प्रत्येक अकादमी के शीर्ष पर एक रेक्टर (Recteur) होता है जो कि अपनी शैक्षणिक योग्यताओं के आधार पर सरकार की डिक्री द्वारा नियुक्त किया जाता है । वह अपने क्षेत्र में आने वाली उच्च शिक्षा संस्थाओं के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होता है । एक अकादमी के क्षेत्र में कई एक विभाग आते हैं तथा प्रत्येक विभाग में रेक्टर का प्रतिनिधित्व करने के लिए एक अकादमी का निरीक्षक होता है ।

यह निरीक्षक माध्यमिक शालाओं में शिक्षण एवं अनुशासन के लिए उत्तरदायी होता है । यह प्राथमिक शालाओं के अध्यापकों की नियुक्ति के सम्बन्ध में परामर्श देता है । प्राथमिक शिक्षा का संगठन निरीक्षक, प्रीफेक्ट एवं एक अन्य संस्था द्वारा किया जाता है जिसमें मंत्री द्वारा नियुक्त दो स्कूल निरीक्षक होते हैं, सभा द्वारा निर्वाचित चार विभागीय परिषद के सदस्य होते हैं, चार प्राथमिक शाला के अध्यापक होते हैं जिनका चुनाव उनके साथियों द्वारा ही किया जाता है । यह निकाय स्कूलों की संख्या, आकार एवं स्थिति पर पर्याप्त शक्तियां रखता है । साथ ही स्कूलों के पाठ्यक्रम, अनुशासन एवं अध्यापकों की नियुक्ति आदि के सम्बन्ध में भी इसे कुछ अधिकार दिये जाते हैं । जब इस निकाय द्वारा यह तय कर दिया जाता है कि स्कूल को खोला जाना चाहिए तो सम्बन्धित कम्यून को स्कूल की स्थापना एवं संचालन के लिए आवश्यक धन का प्रबन्ध स्वयं ही करना होता है । नगरपालिका सत्तायें प्रतिवर्ष कम्यून के ऐसे बच्चों की सूची बनाती है जो कि छः वर्ष के हो चुके हैं तथा जिनको स्कूल जाना प्रारम्भ कर देना चाहिए ।[1] इस प्रकार प्रत्येक कम्यून में कम से कम एक स्कूल होना है जो कि उसकी स्वयं की सम्पत्ति होता है । उपयुक्त उम्र वाले प्रत्येक बच्चे को राज्य द्वारा संचालित स्कूल में आवश्यक शिक्षा प्राप्त करनी होती है । यह भी प्रावधान है कि यदि कम्यून चाहे तो एक या अधिक नर्सरी स्कूल अथवा सामान्य शिक्षा के कालेज स्थापित कर ले । ऐसी स्थिति में राज्य द्वारा उसको सहयोग प्रदान किया जायेगा ।

---

1. Municipal Organisation in France, Ambassade De France, Service de presse et D'information, P 10

तकनीकी प्रशिक्षणशालायें खोलना राज्य का दायित्व है किन्तु नगरों द्वारा उनकी संरचना में योगदान किया जा सकता है।

शिक्षा सेवाओं के संचालन में जो भी व्यय किया जाता है उसमें से अधिकांश भाग का प्रबन्ध स्वयं विभाग को करना होता है। इसके अतिरिक्त यह सभी अध्यापकों के लिए प्रशिक्षण कालेज की व्यवस्था करता है। उसके लिए आवश्यक भवन एवं फर्नीचर की व्यवस्था करता है। प्राथमिक तकनीकी स्कूलों के तकनीकी अध्यापक का वेतन इसी के द्वारा प्रदान किया जाता है। २८ सितम्बर १९५१ में एक कानून पास किया गया जिसके अनुसार प्रत्येक विभाग में एक विशेष कोष रखा जाता है। इसकी व्यवस्था राजकोष करता है ताकि सार्वजनिक शिक्षा के कुछ साधारण व्ययों का प्रबन्ध किया जा सके। यह कोष विभागीय परिषद के नियन्त्रण में रहता है।

(३) **सड़कों का प्रशासन**—फ्रांस में तीन प्रकार की सड़कें पाई जाती हैं। एक ओर तो राष्ट्रीय मार्ग है और दूसरी ओर विभागीय एवं कम्यून की सड़कें हैं। राष्ट्रीय पदों की रचना एवं मरम्मत के खर्चे का राज्य द्वारा भुगतान किया जाता है। कभी-कभी सेवित विभाग भी धन का प्रबन्ध करने में सहायता प्रदान कर देता है। विभागीय सड़कों की संरचना पर खर्च होने वाले धन का प्रबन्ध पूरी तरह से स्वयं विभाग को ही करना होता है। कम्यून की सड़कों को भी कभी-कभी पुनः वर्गीकृत करके विभागीय सड़क बना दिया जाता है। जब कभी नवीन रचना की जाती है या व्यापक स्तर पर मरम्मत करायी जाती है तो उस पर होने वाले व्ययों को कम्यून, विभाग एवं राज्य तीनों ही अपनी क्षमता के अनुसार वहन करते हैं। विभाग एवं कम्यून को यह शक्ति प्रदान की गई है कि वे अपने क्षेत्रों में सड़क की मरम्मत के लिए विशेष कर लगा सकें। कम्यून की सड़कें भी अनेक प्रकार की होती हैं—साधारण सड़कें, शहरी सड़कें और देहाती सड़कें आदि। इन सड़कों पर होने वाले खर्च के लिये कम्यून उत्तरदायी होता है वैसे कभी-कभी विभाग भी अपना योगदान करते हैं।

सन् १९३० के बाद राज्य के सड़कों के बारे में उत्तरदायित्व बढ़ गये हैं। स्थानीय सत्ताओं के लिए प्राप्त सहायता की मात्रा भी बढ़ा दी गई है। अब न केवल नई रचना के लिए ही वरन् पुरानी सड़कों की मरम्मत के लिए भी यह सहायता प्रदान की जा सकती है। अनेक विभागीय सड़कों का पुनः वर्गीकरण करके उनको राष्ट्रीय सड़कों की श्रेणी में रख दिया गया है। सन् १९५१ में एक विशेष सड़क कोष की रचना की गई ताकि सभी प्रकार की सड़कों के सुधार की वित्तीय व्यवस्था की जा सके। सिद्धान्त की दृष्टि से इस कोष का प्रयोग साधारण सड़कों की मरम्मत के लिए नहीं किया जाता किन्तु व्यवहार में यह सिद्धान्त अधिक मान्य नहीं है।

(४) **शहर का नियोजन**—शहर के नियोजन से सम्बन्धित योजनायें फ्रांस में प्रथम बार १४ मार्च सन् १९१९ के कानून के साथ प्रारम्भ हुई। इसके बाद इस व्यवस्था में धीरे-धीरे अनेक विकास हुए। उदाहरण के लिए सन् १९३५ में अनेक नियोजित क्षेत्रीय विकास प्रारम्भ किये गये। सन् १९३९ में पेरिस क्षेत्र के लिए विशेष प्रयास किये गये। १५ जून १९४३ को

सारिणीवद्ध किये गये । विची कानून (Vichy law) ने इन अनेक प्रयासों को एकीकृत कर दिया । इस कानून के अनुसार पूरे देश को पेरिस सहित १८ नियोजित क्षेत्रों में विभाजित किया गया किन्तु स्वतन्त्रता के बाद ये सभी क्षेत्र समाप्त हो गए तथा अब विभाग द्वारा नियोजन की मूल इकाई का कार्य किया जाने लगा । नियोजन एवं पुनर्रचना का कार्य शहरीकरण तथा पुनर्रचना मंत्री के नियन्त्रण के आधीन रख दिया गया है । पेरिस में इस मंत्री के पास तकनीकी स्टाफ होता है तथा एक राष्ट्रीय परामर्शदाता समिति होती है जिससे वह शहरी नियोजन के सभी कार्यक्रमों पर परामर्श प्राप्त करता है ।

नियोजन का कार्य उन सभी कम्यूनों द्वारा किया जाता है जिनकी जन-संख्या दस हजार से अधिक है, जो कि अग्नि या बाढ़ के कारण नष्ट हो गये हैं अथवा जिनका कोई एक भाग नष्ट हो गया है । जिन कम्यूनों को सैर की दृष्टि से राष्ट्रीय महत्व का समझा जाता है, जिन्हें स्थापत्यकला अथवा स्वास्थ्य के आधार पर महत्वपूर्ण माना गया है अथवा जिन कम्यूनों को विशेष नियोजन जोन में संयुक्त किया गया है । एक जैसे तथा संयुक्त हितों वाले पड़ोसी कम्यूनों को नियोजन की दृष्टि से समूहीकृत करके एक नियोजन जोन (Zone) बना दिया जाता है । इस प्रकार के जोन की रचना प्रीफेक्ट के कहने पर मंत्री द्वारा की जाती है । मंत्री के इस निर्णय को कौंसिल 'डी' एटा की डिक्री द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए । एक जोन में आने वाले व्यक्तिगत कम्यूनों की योजनायें सम्पूर्ण जोन की योजनाओं के अनुरूप होनी चाहिए । योजनायें जिन योग्य व्यक्तियों द्वारा बनायी जाती है उनकी नियुक्ति सम्बन्धित स्थानीय सत्ता द्वारा की जाती है । इन योजनाओं में प्रस्तावित सड़कों, खुले मैदानों, तथा औद्योगिक एवं निवास स्थान वाले क्षेत्रों के लिए अलग-अलग प्रावधान किये जाते हैं । इस प्रकार की योजनाओं के साथ ही अनेक ऐसे कार्यक्रम भी शामिल कर दिये जाते हैं जिनके द्वारा भावी भावनाओं में रचना, स्वास्थ्य एवं सौन्दर्य का रूप निश्चित किया जाता है ।

योजना बन जाने के बाद उसे विभागीय समिति द्वारा परीक्षित एवं स्वीकृत किया जाता है और उसके बाद वह मंत्री तक पहुंचा दी जाती है । इस स्तर पर आकर कई महत्वपूर्ण कार्य किये जाते हैं । मंत्री के तकनीकी अधिकारियों से विचार विमर्श किया जाता है । सम्बन्धित प्रीफेक्ट एवं स्थानीय सत्ताओं की राय जानी जाती है योजना के विभिन्न तत्वों को प्राथमिकता की दृष्टि से क्रियान्वित करने के लिए कार्यक्रम बनाया जाता है । जब एक योजना का सम्बन्ध विभिन्न सत्ताओं से रहता है तो उनके बीच व्यय का विभाजन भी कर दिया जाता है । इस प्रकार तैयार की गई योजना को मंत्री की स्वीकृति के लिए भेज दिया जाता है । मंत्री द्वारा इसे परामर्श एवं विचार-विमर्श के लिए राष्ट्रीय परामर्शदाता समिति के पास भेज दिया जाता है । इसे अन्तिम स्वीकृति कौंसिल डी' एटा की डिक्री द्वारा प्रदान की जाती है ।

प्रीफेक्ट द्वारा योजना को क्रियान्वित करने की दृष्टि से एक महत्व-पूर्ण योगदान किया जाता है । वह किसी भी ऐसे निर्माण कार्य को रोक

सकता है जो योजना के अनुसार नहीं है। जब कभी योजना में सम्पति की आवश्यक खरीद का प्रावधान होता है तो उसका कार्य प्रभावशाली बन जाता है। कुल मिलाकर शहर के नियोजन से सम्बन्धित कार्यक्रमों में विभाग को एक केन्द्रीय स्थल के रूप में कार्य करना होता है। वैसे फ्रांस के लोग नियोजन सम्बन्धी कार्यक्रमों में बहुत कम रुचि लेते हैं। कार्यपालिका को जो आवश्यक खरीद की शक्तियां सौंपी जाती हैं उनका प्रयोग बड़ी सावधानी के साथ किया जाता है तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार को पूरे सम्मान के साथ देखा जाता है।

४

सेवीवर्ग प्रशासन
(PERSONNEL ADMINISTRATION)

फ्रांस के स्थानीय प्रशासन का मूल क्षेत्र कम्यून को माना जाता है। यह राष्ट्र का एक जीवित कोष्ट है। इसे सामान्य मताधिकार द्वारा निर्वाचित स्त्रियों एवं पुरुषों द्वारा प्रशासित किया जाता है।[1] कम्यून के प्रशासन में निर्वाचित अधिकारियों की सहायता के लिये नियुक्त पदाधिकारी भी होते हैं। प्रायः सभी कम्यूनों में एक स्टाफ होता है जो कि नगरपालिका सेवाओं को सम्पन्न करता है। सन् १९५२ में इस स्टाफ को राष्ट्रीय कानून से युक्त किया गया था तथा इसे वे सभी लाभ तथा गारन्टियां प्रदान की गईं जो कि राज्य के नागरिक सेवकों को प्रदान की जाती हैं किन्तु अब नागरिक सेवाओं के कार्य निरन्तर बढ़ते जा रहे हैं तथा वर्तमान व्यवस्थापन भी अत्यन्त जटिल हो गया है। आज कम्यून के कार्यों का क्षेत्र व्यापक हो गया है। ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि नगरपालिका के कार्यों को सम्पन्न करने वाले सेवीवर्ग की योग्यताएं बढ़ गई हैं।

कम्यून का सेवीवर्ग
(Communal Personnel)

सन् १९३० तक कम्यून के अधिकारियों को बहुत कम सुरक्षा प्राप्त थी। वैसे सन् १९१९ से १९२९ तक उनकी सेवाओं की शर्तों को विनियमित करने के लिये अनेक प्रयास किये गये किन्तु फिर भी मूल रूप से वे नगर परिषद के मातहत ही बने रहे और उनको कभी राजनैतिक कारणों से पद विमुक्त किया जा सकता था। जब नगर परिषद का राजनैतिक संतुलन बदलता था तो सेवीवर्ग में भी उल्लेखनीय रूप से परिवर्तन किये जाते थे। १२ मार्च सन् १९३० को एक अधिनियम पास किया गया जिसके अनुसार पूर्णकालीन स्थायी कर्मचारियों से युक्त प्रत्येक कम्यून के लिये यह आवश्यक बना दिया गया कि कर्मचारियों के प्रवेश, पदोन्नति एवं पदविमुक्ति से सम्बन्धित दशाओं को प्रशासित करने के लिये उनकी नगर परिषद द्वारा उचित व्यवस्थापन किया जाये।

---

1. "The Commune administered by men and women elected by universal Sufferage is the living cell of the nation. It is the basic area of French Local government."
—Municipal organisation in France, op. cit., P. 1.

यदि नगर परिषद ऐसा नहीं करती तो इसके स्थान पर प्रीफेक्ट द्वारा कानून के उस प्रमापी रूप को प्रभावशाली बनाया जायेगा जो कि कौंसिल डी'एटा द्वारा तैयार किया गया है। वैसे नगर परिषद को अब यह अधिकार दिया गया कि वह कम्यून के कर्मचारियों की संख्या का निर्णय कर सके, उनके वेतन स्तर निर्धारित कर सके, उनकी सेवा निवृति के बारे में व्यवस्था कर सके। एक अनुशासनात्मक परिषद की स्थापना की गई; उसे कई एक कम्यूनों पर अधिकार सौंपा गया। इस परिषद में निर्वाचित सत्ताओं के प्रतिनिधि रहते हैं तथा उस क्षेत्र के कम्यून के कर्मचारियों के प्रतिनिधि होते हैं। मेयर जब कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही करना चाहे तो उसे पहले इस परिषद का विचार जानना होता है। इस कानून एवं अन्य डिक्रीज के बाद कम्यून के अधिकारियों की संख्या अलग-अलग रही। विची (Vichy) में कर्मचारियों को एक जैसा वेतन स्तर, कानूनी स्तर और पद का मापदण्ड प्रदान करने के लिये प्रयास किया गया। वहां कम्यून, विभाग और राज्य के अधिकारियों के स्तर को एक जैसा बनाने के लिये प्रयत्न किये गये। २८ अप्रेल, १९५२ को एक कानून पास किया गया जिसके अनुसार राज्य, विभाग और कानून के अधिकारियों को समान स्तर प्रदान करने की चेष्टा की गई। यह कानून सभी राज्य अधिकारियों के सामान्य अधिनियम पर आधारित था और आंशिक रूप से दो विश्वयुद्धों के बीच में अन्तरंग के मन्त्री द्वारा प्रस्तावित प्रयासों पर आधारित था। सन् १९४८ तक कम्यून के अधिकारियों का वेतन एवं नियुक्ति बहुत कुछ प्रमापीकृत कर दी गई। सन् १९५२ के अधिनियम ने तो कम्यून के सभी स्थायी अधिकारियों के लिये वेतन, भर्ती, अनुशासन एवं सेवा की शर्तों के बारे में एक सामान्य रूप निर्धारित किया। इस कानून के द्वारा दो महत्वपूर्ण बनावट सम्बन्धी परिवर्तन प्रारम्भ किए गये। प्रथम यह कि नगर परिषद के सदस्यों और कम्यून के अधिकारियों की एक परामर्शदाता परिषद बनाई गई जो स्टाफ के मामलों के सम्बन्ध में नगर परिषद को परामर्श दे सके। दूसरे, जहां स्थायी अधिकारियों की संख्या ४० से कम थी वहां कम्यून के सभी अधिकारियों को अन्तर्कम्यून के सिन्डीकेट में सम्मिलित होने के लिये बाध्य किया गया इसमें एक संयुक्त परामर्शदाता परिषद होती थी जो इस विषय पर सिन्डीकेट के ब्यूरो को परामर्श देती थी।

बाद में अनुशासनात्मक परिषदों को शक्तिशाली बनाया गया। जहां इन परिषदों के आधीन अनेक कम्यून होते थे वहां इसमें तीन मेयर और तीन कम्यून के अधिकारी होते थे। जहां इस परिषद का सम्बन्ध केवल एक बड़े कम्यून से रहता था वहां इसमें तीन नगर परिषद के सदस्य और तीन कम्यून के अधिकारी होते थे। इस परिषद में उस स्तर से कम का कोई अधिकारी नहीं रह सकता था जिस पर यह विचार करती थी। इसमें कोई ऐसा सदस्य नहीं रहता था जिसके स्वयं के मामले पर विचार किया जा रहा हो अथवा जिसे अधिकारियों के आचरण पर मत प्रकट करने के लिये कभी बुलाया गया हो। मेयर को यह अधिकार सौंपा गया कि वह स्पष्ट और गम्भीर दुर्व्यवहार के लिये एक अधिकारी को तुरन्त निलम्बित कर सके, उसकी शक्ति पर कुछ सुरक्षायें लगाई गई हैं। वह नगर परिषद से सलाह किये बिना कोई गम्भीर दण्ड नहीं दे सकता था। यदि मेयर द्वारा परिषद के प्रस्तावित दण्ड से अधिक

भारी दण्ड देने का निर्णय लिया जाता है उस वक्त अधिकारी को यह अवसर प्रदान किया गया कि वह विभागीय अनुशासन परिषद को इसके विरुद्ध अपील कर सके। विभाग के अनुशासन परिषद में तीन मेयर एवं तीन कम्यून के अधिकारी होते हैं जिनको लाट के द्वारा चुना जाता है। इसकी अध्यक्षता विभागीय राजधानी के नागरिक पंचालय के अध्यक्ष द्वारा की जाती है।

कम्यून के अधिकारी की योग्यताओं को कुछ औपचारिक रूप प्रदान किया गया है। उदाहरण के लिये एक व्यक्ति को कम्यून का अधिकारी होने के लिये फ्रांस का नागरिक होना चाहिये, उसके पास सभी नागरिक अधिकार होने चाहियें उसे कोई छूत की बीमारी नहीं होनी चाहिये तथा वह अपनी सैनिक सेवा पूरी कर चुका हो। इस अधिकारी को जब नियुक्त किया जाये तो वह ३० साल से अधिक की उम्र का नहीं होना चाहिये; यद्यपि इसके कुछ अपवाद रखे गये हों। नगर परिषद को यह अधिकार है कि वह कम्यून के स्टाफ का आकार एवं सेवा की शर्तें निश्चित कर सकें। इस पर प्रीफेक्ट की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी होती है। नगर परिषद की इन शक्तियों को उन योग्यताओं द्वारा सीमित किया गया है जो कि मंत्री द्वारा राज्य प्रशासन के सभी कर्मचारियों के लिये समान रूप से निश्चित की गई हो।

कम्यून के अधिकारियों की नियुक्तियों के सम्बन्ध में कई एक व्यवस्थाएं की गई हैं। सन् १९४८ की डिक्री द्वारा यह निश्चित किया गया की २०००० से अधिक की जनसंख्या वाले कम्यून के महासचिव के पास एक डिग्री होनी चाहिये, उसकी उम्र ३५ साल की होनी चाहिये और यदि कम्यून का स्टाफ बहुत बड़ा है तो उसे कम से कम स्नातक होना चाहिये। अधीनस्थ अधिकारियों के लिये कागजी योग्यताएं नहीं रखी गईं। इनको प्रीफेक्ट द्वारा निर्धारित परीक्षा के आधार पर नियुक्त किया जाता है। प्रत्याशियों के पास कम से कम स्कूल छोड़ने का प्रमाण-पत्र हो। कम्यून में तकनीकी सेवाओं के अध्यक्ष बनने के लिये अभियन्ताओं के अथवा भवन निर्माताओं के डिप्लोमा होना जरूरी था। अधिकारियों की योग्यताओं के सबंधित कानून के लागू होने से पूर्व जो अधिकारी पहले से ही कार्य कर रहे थे उनको ये योग्यतायें प्राप्त करना जरूरी नहीं था।

पदोन्नति के लिये या तो वेतन की वृद्धि की जा सकती है अथवा उच्च पद पर प्रगति दी जा सकती है या अन्य सत्ता में स्थानान्तरण किया जा सकता है। पदोन्नति के लिये सम्बन्धित मेयर या मेयरों द्वारा स्टाफ के विषयों से सम्बन्धित परामर्शदाता परिषद के सम्मुख एक सूची प्रस्तुत की जाती है और उसमें से उच्च पदों के लिये प्रतिवर्ष पदोन्नति की जाती है। प्रत्येक दो रिक्त स्थानों के लिये तीन उम्मीदवार प्रस्तुत किये जाते हैं। रिक्त स्थान उन अधिकारियों की संख्या पर निर्भर करते हैं जो कि प्रत्येक श्रेणी में नियुक्त किये गये हैं। एक ही ग्रेड के अन्तर्गत वेतन वृद्धि की मांग अधिकारी अपने अधिकार के रूप में कर सकते थे। कर्मचारियों की पदोन्नति एवं नियुक्ति से सम्बन्धित इस सामान्य कानून के प्रभावों का मूल्यांकन करना सरल नहीं है। वैसे यह कम्यून के अधिकारी के स्तर को ऊंचा करने के लिये किये गये लंबे आन्दोलन का एक संतुक रूप था। इसको भी अनेक

उन आलोचनाओं का सामना करना पड़ा जो कि पहली व्यवस्था के विरुद्ध की गई थीं।

ब्रिटिश नागरिक सेवा और फ्रांस की स्थानीय सरकार की सेवाओं के बीच कुछ एक महत्वपूर्ण अन्तर हैं। प्रथम महत्वपूर्ण अन्तर तो यह है कि यहां कम्यून द्वारा नियुक्त किये गये और विभाग में कार्य करने वाले कर्मचारियों के बीच स्पष्ट रूप से अन्तर दिखाया गया है। इनको अलग-अलग प्रकार से संगठित किया जाता है, भर्ती किया जाता है, अनुशासित किया जाता है और अलग प्रकार से ही इन्हें वेतन दिया जाता है। फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन की भांति स्थानीय सरकार के अधिकारियों की नालगो (NALGO) जैसी कोई शक्तिशाली राष्ट्रीय संस्था नहीं है। फ्रांस में स्थानीय सद्भावनाओं को राष्ट्रीय हितों से अधिक महत्व प्रदान किया जाता है क्योंकि वहां स्थानीय सरकार के अधिकारियों के विभागीय तथा कम्यून वाले रूपों में अन्तर किया गया है। दूसरे, वहां शक्तिशाली राष्ट्रीय बन्धनों और रुचियों का अभाव है। एक दूसरी अन्तर की बात यह है कि कम्यून सचिव को इंगलैण्ड के टाउन क्लर्क की भांति केवल साथियों में प्रथम नहीं माना जा सकता किन्तु यह कम्यून के प्रशासन का सर्वतनिक अध्यक्ष होता है। विभिन्न सम्भागों के अध्यक्ष महासचिव के प्रति उत्तरदायी होते हैं और इस प्रकार वे अपने संभागों एवं सेवाओं के कार्यों के लिए अप्रत्यक्ष रूप से मेयर के प्रति उत्तरदायी होते हैं। ग्रेट ब्रिटेन की भांति फ्रान्स में समिति व्यवस्था को नहीं अपनाया गया है। फ्रान्स में परिषद की समितियां कार्य करने की शक्ति नहीं रखतीं। केवल मेयर और हस्तान्तरण के बाद सहायक मेयर ही ऐसा कर सकते हैं। इस प्रकार क्रियान्वित किये जाने वाले सभी विषयों को कम्यून की कार्यपालिका के हाथों में होकर निकलना होता है। इससे महासचिव की शक्ति स्वभावतः बढ़ जाती है।

कम्यून के प्रशासन में वरिष्ठ पदों की नियुक्तियां प्रायः बाहर से नहीं की जातीं। ये नियुक्तियां पदोन्नति द्वारा अथवा स्थानान्तरण द्वारा की जाती हैं। यही कारण है कि फ्रांस में कम्यून का प्रशासन व्यावसायिक प्रशासकों का कार्य बन जाता है। छोटे कम्यूनों में यह बात नहीं है। वहां नियुक्तियां सीधे भी की जा सकती हैं किन्तु ज्यों ही एक कम्यून के पास महत्वपूर्ण स्टाफ आ जाता है त्योंही कर्मचारियों की व्यावसायिक प्रकृति एक नियम बन जाती है। एक मेयर द्वारा यह निर्धारित किया जाता है कि उसके अधिकारियों को क्या प्रभाव रखने चाहिए। अनेक मेयर उनके सम्मुख रखे जाने वाले कुछ प्रशासकीय विषयों पर विचार करने में अयोग्य होते हैं और इसलिए उन्हें परामर्श के लिए वरिष्ठ अधिकारियों की ओर देखना होता है। अधिकारी प्रभावशील रूप से अपनी बात की ओर ध्यान देने के लिए नगर परिषद को बाध्य नहीं कर सकते और नगर परिषद उनकी बात को प्रायः कम ही सुनती है। यहां इंगलैण्ड जैसी समितियां न होने के कारण नीतियों को प्रत्यक्ष रूप से प्रस्तावित करने वाला साधन नहीं होता और स्वयं मेयर ही नगर परिषद के वाद-विवाद का व्यक्तिगत रूप से नेतृत्व करता है। बड़े आकार वाले कम्यूनों में नगर परिषद के सदस्य और सम्भवतः

मेयर सक्रिय एवं महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञ होते हैं। वे अपने अधीनस्थों के सुझावों का स्वागत नहीं करते। छोटे कम्यून में यह सम्भावना अधिक रहती है कि मेयर अपने अधिकारियों से परामर्श लेने की अपेक्षा उप-प्रीफेक्ट से लेगा। बहुत छोटे आकार वाले कम्यूनों में स्थानीय स्कूल अध्यापक को मेयर का सचिव बनाया जाता है। वहां यही एक मात्र कम्यून का अधिकारी होता है। इस सचिव के द्वारा दिए गए परामर्श को सुनने की अधिक सम्भावना रहती है किन्तु यह सम्भावना इसलिए नहीं कि वह कम्यून का अधिकारी है वरन् इसलिए कि वह स्थानीय बुद्धि वर्ग का प्रतिनिधित्व करता है। ग्रेट ब्रिटेन में टाउन क्लर्क के द्वारा स्थानीय मामलों पर जो प्रभाव रखा जाता है वह फ्रांस में प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट द्वारा रखा जाता है।

विभागीय सेवीवर्ग

[Departmental Personnel]

विभागीय सेवीवर्ग की व्यवस्था के बारे में भी समय-समय पर अनेक कानून और अध्यादेश पास किए गए हैं। २ नवम्बर, १६४० को और १४ अगस्त, १६४४ को क्रमशः कानून और अध्यादेश पास किए गए जिनके द्वारा प्रीफेक्ट एवं उप-प्रीफेक्ट के कर्मचारियों को राज्य स्तर का बना दिया गया और उनको तब से उनका स्वयं का स्तर प्रदान किया गया। वरिष्ठ अधिकारियों की विभागीय स्तर पर तीन ग्रेड हैं—सम्भाग का प्रमुख, प्रीफेक्ट का अटेची, और प्रीफेक्ट के प्रशासकीय सचिव। इनमें सम्भाग के प्रमुख का पद सर्वोच्च होता है। प्रशासकीय सचिव में अधिकांश अधिकारी प्रीफेक्ट के कार्यालय के मध्यम श्रेणी के लोग होते हैं। सम्भाग के प्रमुख प्रीफेक्ट के महासचिव के आधीन होते हैं और वे ब्यूरो एवं सम्भागों के संगठन तथा कार्य के लिए उत्तरदायी होते हैं। प्रशासकीय सचिवों की नियुक्ति के लिए या तो राष्ट्रीय स्तर पर परीक्षाएं की जाती हैं अथवा राज्य प्रशासनों के निम्न पदों के सदस्यों की विशेष परीक्षाएं की जाती हैं जिन्होंने कम से कम पांच वर्ष तक सेवा की है। यदि प्रशासकीय सचिव अनुशासन का गम्भीर रूप से उलंघन करती है तो वे मन्त्री के आधीन रहेंगे और वैसे दिन प्रतिदिन के कार्यों की दृष्टि से उन पर प्रीफेक्ट का नियन्त्रण रहता है। प्रीफेक्ट उनके कार्यों का अभिलेख रखता है, उन्हें वेतन प्रदान करता है और उनके सम्बन्ध में कुछ अनुशासनात्मक शक्तियां रखता है। अटेची की नियुक्ति के लिए अन्तरंग के मन्त्री द्वारा राष्ट्रीय स्तर पर परीक्षा की जाती है। इस पद पर प्रशासकीय सचिवों को भी पदोन्नति द्वारा लिया जा सकता है। इस पद के लिए उसी प्रशासकीय सचिव को उपयुक्त समझा जाता है जिसने कम से कम पन्द्रह वर्ष की सेवा पूरी कर ली हो।

इस प्रकार इस पद पर पदोन्नत किए जाने वाले लोगों की संख्या अपेक्षाकृत कम होती है। सम्भाग के प्रमुख को अन्तरंग मन्त्रालय के प्रशासकीय आयोग द्वारा प्रथम श्रेणी के अटेची पदों में से चुना जाता है। ये प्रीफेक्ट के सम्भाग के संगठन एवं कार्य के लिए उसके महा सचिव के प्रति उत्तरदायी होते हैं। ये सेवीवर्ग एक प्रीफेक्ट के कार्यालय से दूसरे कार्यालय में भेजे जा सकते हैं। वैसे व्यावहारिक दृष्टि से अनेक अधिकारियों को सम्बे

समय तक एक ही प्रीफेक्ट के कार्यालय में रखा जाता है। इन पदों का राष्ट्रीय चरित्र अधिक महत्वाकांक्षी व्यक्तियों के प्रवेश पर रोक लगाता है। इन प्रमुख अधिकारियों के अतिरिक्त अनेक सहायक सदस्य भी होते हैं। ये अस्थायी अधिकारी होते हैं जिन्हें धीरे-धीरे मिटाया जा रहा है। इनमें से अधिकांश की नियुक्ति युद्ध के समय की गई। अस्थायी पदाधिकारियों की संख्या प्रीफेक्ट की आवश्यकताओं के अनुसार बदलती रहती है। इन अधिकारियों के अभिलेख को मन्त्रालय में रखा जाता है किन्तु प्रीफेक्ट के द्वारा इन्हें अनुशासित किया जाता है। इन सबके अतिरिक्त कुछ निम्न श्रेणी के सेवीवर्ग भी होते हैं; जैसे टाईप करने वाले, पुस्तकें रखने वाले, लिपिक वर्ग के लोग, आदि। इन कर्मचारियों को विभाग द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा उसी के द्वारा वेतन प्रदान किया जाता है। इनकी नियुक्ति सामान्य रूप से छः महीने के ठेके के आधार पर की जाती है। ये अधिकारी मन्त्री के नियन्त्रण से बाहर रहते हैं। इन पर प्रीफेक्ट का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। विभागीय परिषद यह तय करती है कि इन पदों में से कितने पद महत्वपूर्ण हैं। वह इन पदों पर खर्च किए जाने वाले व्यय के लिए मतदान करती है।

फ्रान्स की नागरिक सेवा का सामान्य रूप
[The General Form of French Civil Service]

सरकारी पद का अर्थ प्रत्येक देश में प्राय: एक जैसा नहीं होता। फ्रान्स में भी इस प्रद की व्यापक एवं संकीर्ण रूप में व्याख्याएं की जाती हैं और अलग-अलग अर्थों में इसका प्रयोग किया जाता है। यह पद उस समस्त सेवीवर्ग की ओर इशारा कर सकता है जो कि राज्य अथवा एक सरकारी संगठन की ओर से कार्य कर रहे हैं। ऐसा होने पर सरकारी पद शीर्षक में वे सभी कर्मचारी आएंगे जो कि राज्य विभाग की एवं कम्यून की सार्वजनिक सेवाओं में संलग्न हैं। दूसरी ओर यह पद केवल राज्य के लोक प्रशासन में कार्य करने वाले केवल नागरिक सेवकों पर ही लागू होता है। फ्रान्स में नागरिक सेवक का अर्थ इस दूसरे प्रकार के रूप में ही है।

सरकारी पद की फ्रान्सीसी मान्यता [The French Concept of Public Office]—फ्रान्स जैसे देश में सरकारी कार्यालय का स्तर एक लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि विकास के सभी कालों में नागरिक सेवकों ने अपना एक अलग ही सामाजिक स्तर बनाया जो कि समाज की अन्य श्रेणियों से भिन्न था। इसका कारण यह है कि नागरिक सेवक अपनी विभिन्न क्षमताओं के साथ सरकारी शक्ति के साधन बने रहे। रिडले एवं ब्लोंडेल (Ridley and Blondel) का यह कहना सही है कि एक प्रशासन को जिन संस्थाओं में वह कार्य करता है उन की अपेक्षा उसकी मूल भावना से विशेषित किया जाता है।[1] फ्रान्स की

1. "An administration is perhaps characterized more by its spirits than by the institutions in which works"
—*F. Ridley and J. Blondel*, Public Administration in France, Routledge and Kegan Paul, London, 1964, P. 28

मेयर सक्रिय एवं महत्वाकांक्षी राजनीतिज्ञ होते हैं। वे अपने अधीनस्थों के सुझावों का स्वागत नहीं करते। छोटे कम्यून में यह सम्भावना अधिक रहती है कि मेयर अपने अधिकारियों से परामर्श लेने की अपेक्षा उप-प्रीफेक्ट से लेगा। बहुत छोटे आकार वाले कम्यूनों में स्थानीय स्कूल अध्यापक को मेयर का सचिव बनाया जाता है। वहां यही एक मात्र कम्यून का अधिकारी होता है। इस सचिव के द्वारा दिए गए परामर्श को सुनने की अधिक सम्भावना रहती है किन्तु यह सम्भावना इसलिए नहीं कि वह कम्यून का अधिकारी है वरन् इसलिए कि वह स्थानीय बुद्धि वर्ग का प्रतिनिधित्व करता है। ग्रेट ब्रिटेन में टाउन क्लर्क के द्वारा स्थानीय मामलों पर जो प्रभाव रखा जाता है वह फ्रांस में प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट द्वारा रखा जाता है।

विभागीय सेवीवर्ग

[Departmental Personnel]

विभागीय सेवीवर्ग की व्यवस्था के बारे में भी समय-समय पर अनेक कानून और अध्यादेश पास किए गए हैं। २ नवम्बर, १९४० को और १४ अगस्त, १९४४ को क्रमशः कानून और अध्यादेश पास किए गए जिनके द्वारा प्रीफोक्ट एवं उप-प्रीफोक्ट के कर्मचारियों को राज्य स्तर का बना दिया गया और उनको तब से उनका स्वयं का स्तर प्रदान किया गया। वरिष्ठ अधिकारियों की विभागीय स्तर पर तीन ग्रेड हैं—सम्भाग का प्रमुख, प्रीफोक्ट का अटेची, और प्रीफेक्ट के प्रशासकीय सचिव। इनमें सम्भाग के प्रमुख का पद सर्वोच्च होता है। प्रशासकीय सचिव में अधिकांश अधिकारी प्रीफोक्ट के कार्यालय के मध्यम श्रेणी के लोग होते हैं। सम्भाग के प्रमुख प्रीफोक्ट के महासचिव के आधीन होते हैं और वे ब्यूरो एवं सम्भागों के संगठन तथा कार्य के लिए उत्तरदायी होते हैं। प्रशासकीय सचिवों की नियुक्ति के लिए या तो राष्ट्रीय स्तर पर परीक्षाएं की जाती हैं अथवा राज्य प्रशासनों के निम्न पदों के सदस्यों की विशेष परीक्षाएं की जाती हैं जिन्होंने कम से कम पांच वर्ष तक सेवा की है। यदि प्रशासकीय सचिव अनुशासन का गम्भीर रूप से उलंघन करती है तो वे मन्त्री के आधीन रहेंगे और वैसे दिन प्रतिदिन के कार्यों की दृष्टि से उन पर प्रीफोक्ट का नियन्त्रण रहता है। प्रीफोक्ट उनके कार्यों का अभिलेख रखता है, उन्हें वेतन प्रदान करता है और उनके सम्बन्ध में कुछ अनुशासनात्मक शक्तियां रखता है। अटेची की नियुक्ति के लिए अन्तरंग के मन्त्री द्वारा राष्ट्रीय स्तर पर परीक्षा की जाती है। इस पद पर प्रशासकीय सचिवों को भी पदोन्नति द्वारा लिया जा सकता है। इस पद के लिए उसी प्रशासकीय सचिव को उपयुक्त समझा जाता है जिसने कम से कम पन्द्रह वर्ष की सेवा पूरी कर ली हो।

इस प्रकार इस पद पर पदोन्नत किए जाने वाले लोगों की संख्या अपेक्षाकृत कम होती है। सम्भाग के प्रमुख को अन्तरंग मन्त्रालय के प्रशासकीय आयोग द्वारा प्रथम श्रेणी के अटेची पदों में से चुना जाता है। वे प्रीफोक्ट के सम्भाग के संगठन एवं कार्य के लिए उसके महा सचिव के प्रति उत्तरदायी होते हैं। ये सेवीवर्ग एक प्रीफेक्ट के कार्यालय से दूसरे कार्यालय में भेजे जा सकते हैं। वैसे व्यावहारिक दृष्टि से अनेक अधिकारियों को लम्बे

समय तक एक ही प्रीफेक्ट के कार्यालय में रखा जाता है। इन पदों का राष्ट्रीय चरित्र अधिक महत्वाकांक्षी व्यक्तियों के प्रवेश पर रोक लगाता है। इन प्रमुख अधिकारियों के अतिरिक्त अनेक सहायक सदस्य भी होते हैं। ये अस्थायी अधिकारी होते हैं जिन्हें धीरे-धीरे मिटाया जा रहा है। इनमें से अधिकांश की नियुक्ति युद्ध के समय की गई। अस्थायी पदाधिकारियों की संख्या प्रीफेक्ट की आवश्यकताओं के अनुसार बदलती रहती है। इन अधिकारियों के अभिलेख को मन्त्रालय में रखा जाता है किन्तु प्रीफेक्ट के द्वारा इन्हें अनुशासित किया जाता है। इन सबके अतिरिक्त कुछ निम्न श्रेणी के सेवीवर्ग भी होते हैं; जैसे टाईप करने वाले, पुस्तकें रखने वाले, लिपिक वर्ग के लोग, आदि। इन कर्मचारियों को विभाग द्वारा नियुक्त किया जाता है तथा उसी के द्वारा वेतन प्रदान किया जाता है। इनकी नियुक्ति सामान्य रूप से छः महीने के ठेके के आधार पर की जाती है। ये अधिकारी मन्त्री के नियन्त्रण से बाहर रहते हैं। इन पर प्रीफेक्ट का पूर्ण नियन्त्रण रहता है। विभागीय परिषद यह तय करती है कि इन पदों में से कितने पद महत्वपूर्ण हैं। वह इन पदों पर खर्च किए जाने वाले व्यय के लिए मतदान करती है।

फ्रान्स की नागरिक सेवा का सामान्य रूप
[The General Form of French Civil Service]

सरकारी पद का अर्थ प्रत्येक देश में प्रायः एक जैसा नहीं होता। फ्रान्स में भी इस प्रद की व्यापक एवं संकीर्ण रूप में व्याख्याएं की जाती हैं और अलग-अलग अर्थों में इसका प्रयोग किया जाता है। यह पद उस समस्त सेवीवर्ग की ओर इशारा कर सकता है जो कि राज्य अथवा एक सरकारी संगठन की ओर से कार्य कर रहे हैं। ऐसा होने पर सरकारी पद शीर्षक में वे सभी कर्मचारी आएंगे जो कि राज्य विभाग की एवं कम्यून की सार्वजनिक सेवाओं में संलग्न हैं। दूसरी ओर यह पद केवल राज्य के लोक प्रशासन में कार्य करने वाले केवल नागरिक सेवकों पर ही लागू होता है। फ्रान्स में नागरिक सेवक का अर्थ इस दूसरे प्रकार के रूप में ही है।

सरकारी पद की फ्रान्सीसी मान्यता [The French Concept of Public Office]—फ्रान्स जैसे देश में सरकारी कार्यालय का स्तर एक लम्बे ऐतिहासिक विकास का परिणाम है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि विकास के सभी कालों में नागरिक सेवकों ने अपना एक अलग ही सामाजिक स्तर बनाया जो कि समाज की अन्य श्रेणियों से भिन्न था। इसका कारण यह है कि नागरिक सेवक अपनी विभिन्न क्षमताओं के साथ सरकारी शक्ति के साधन बने रहे। रिडले एवं ब्लोंडेल (Ridley and Blondel) का यह कहना सही है कि एक प्रशासन को जिन संस्थाओं में वह कार्य करता है उन की अपेक्षा उसकी मूल भावना से विशेषित किया जाता है।[1] फ्रान्स की

1. "An administration is perhaps characterized more by its spirits than by the institutions in which works"
—*F. Ridley and J. Blondel*, Public Administration in France, Routledge and Kegan Paul, London, 1964, P. 28

नागरिक सेवा को उन्नीसवीं और बीसवीं शताब्दियों के दौरान अनेक प्रशासनों के आधीन कार्य करना पड़ा। यही कारण है कि यह एक परिवर्तनशील संगठन के रूप में विकसित हुई क्योंकि सभी शासन नागरिक सेवकों की पहल के लिए उपयुक्त नहीं थे। फ्रान्स की नागरिक सेवा को विदेशों में सराहा जाता है और देश में आदर की दृष्टि से देखा जाता है। इसका कारण उसकी परिवर्तनशील प्रकृति है। इसके पीछे नागरिक सेवा के संगठन का इतना महत्व नहीं है जितना कि उन परम्पराओं का है जो समय के साथ-साथ विकसित हुई हैं।

राजतन्त्र के आधीन राज्य के कुछ अधिकारी पर्याप्त विशेष अधिकार रखते थे जब कि उनकी व्यक्तिगत स्थिति लगातार स्वेच्छाचारी प्रभाव के आधीन रहती थी और उन्हें कभी भी पद से हटाया जा सकता था। यह एक आश्चर्य की बात है कि राजाशाहियों में एक स्वस्थ प्रशासन एवं उच्च योग्यता प्राप्त अधिकारी विकसित न हो पाए। इसका कारण सम्भवतः यह था कि प्रशासकगण अच्छे प्रशासन, सक्रिय सेवा एवं सरकारी कोष की दृष्टि से कुछ पूर्वाग्रह लेकर चलते थे। इस साम्राज्यशाही प्रशासन की व्यवस्था ने नागरिक सेवा के क्षेत्र में जो अव्यवस्थाएं कीं उनके परिणामस्वरूप क्रान्ति के पूर्व ही प्रमाणीकरण की आवश्यकता महसूस की जाने लगी। इसका कारण एवं आधार यह था कि सुधारक लोग राज्य के मूल आधार को ही बदलना चाहते थे। प्रजातन्त्रीय प्रतिक्रिया के कारण निर्वाचन द्वारा नियुक्ति की व्यवस्था सामने आई किन्तु यह व्यवस्था समय के अनुकूल सिद्ध न हो सकी। असल में पुनर्गठन की पहल प्रथम साम्राज्य द्वारा की गई किन्तु धीरे-धीरे इसे आगे बढ़ाया गया और इस प्रकार फ्रान्सीसी प्रशासन का वर्तमान संगठन विकसित होने लगा। फ्रान्स की नागरिक सेवा की इस मान्यता की उसके सैनिक रूप से तुलना की जाती है। यह समानता इस तथ्य के बाद सामने आती है कि दोनों मामलों में सेवा निवृत्ति एवं पेन्शन के कार्यक्रमों को एक जैसे नियमों द्वारा नियमित किया गया। नागरिक सेवा में प्रविष्ट व्यक्ति यह मानकर चलता है कि उसे अपना पूरा जीवन राज्य की सेवा में व्यतीत करना होगा। इसी प्रकार से सैनिक बनने वाला व्यक्ति भी अपना पूरा जीवन उस पद के लिए लगा देता है। उसका पद भी सन्तोषजनक पदोन्नति के अवसरों से युक्त होता है।

संयुक्त राज्य अमरीका और फ्रांस की नागरिक सेवा के बीच कुछ महत्वपूर्ण और मौलिक अन्तर है। संयुक्त राज्य अमरीका में प्रशासकीय रोजगार की कोई विशेष प्रकृति नहीं होती तथा वहां व्यक्तिगत एवं सरकारी दोनों ही क्षेत्रों में प्रगति करते हैं। अमरीकी नागरिक सेवक अपने पद को प्राप्त करने से पूर्व या तो पहले ही व्यापारिक विश्व में प्रशिक्षण प्राप्त कर चुका होता है अथवा वह बाद में उधर स्थानान्तरित होने की योजना बनाता है। उसके मतानुसार यह व्यवस्था उदारवादी भी है और इसमें लोचशीलता के लाभ भी प्राप्त हो सकते हैं। इस व्यवस्था के द्वारा प्रशासकीय संरचना एवं तकनीकों का विकास भी सम्भव बनता है। दूसरी ओर फ्रांस में इस व्यवस्था को निन्दा की दृष्टि से देखा जाता है और यह माना जाता है

कि ऐसा करना नैतिक दृष्टि से उचित नहीं है। यह प्रशासकीय क्रियाओं के स्थायित्व एवं निरन्तरता के विरुद्ध है और इस रूप में इसके अनेक नुकसान हो सकते हैं। अमरीकी और फ्रांसीसी नागरिक सेवा के बीच का अन्तर दोनों देशों के ऐतिहासिक तथ्यों एवं मनोवैज्ञानिक तथा समाज-शास्त्रीय प्रवृत्तियों के अन्तर पर आधारित है साथ ही दोनों देशों के आर्थिक ढांचे भी महत्वपूर्ण हैं जिनके परिणामस्वरूप नागरिक सेवाओं की प्रकृति में अन्तर आते हैं।

फ्रांन्स की नागरिक सेवा की कुछ परम्परागत विशेषतायें हैं। इसकी पहली विशेषता यह है कि यहां नागरिक सेवा को एक मिशन मानकर आगे वढ़ा जाता है। तृतीय एवं चतुर्थ गणराज्यों में यह व्यवस्था सरकार की कमजोरी के कारण महत्वपूर्ण थी क्योंकि सरकार संसदीय उतार-चढ़ाव में व्यस्त रहती थी। अतः स्वयं प्रशासन को ही सरकारी नीति के अनेक पहलुओं का उत्तरदायित्व सम्भालना पड़ा। नागरिक सेवा को एक मिशन समझने की भावना प्रजातन्त्र की स्थापना के पूर्व ही विकसित हो चुकी थी। चतुर्थ गण-तंत्र में नागरिक सेवा द्वारा देश के उद्योगों एवं कृषि के आधुनिकीकरण के लिये पहल की गई। यहां नागरिक सेवा द्वारा यह उत्तरदायित्व केवल इसी कारण निभाया जा सका क्योंकि इसकी परम्परायें पहले ही स्थापित हो चुकी थीं। फ्रांसीसी नागरिक सेवा की अन्य विशेषता यह है कि कम से कम नेपो-लियन के समय से ही देश का प्रत्येक वर्ग इसके प्रति आकृष्ट रहा है। फ्रांस में नागरिक सेवकों की संख्या वहां की जनसंख्या के अनुपात में अधिक है।

फ्रांस की नागरिक सेवा के अनेक पद ऐसे हैं जिन पर ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय सरकार के अधिकारी वैठते हैं। उदाहरण के लिए शिक्षा, पुलिस आदि का नाम लिया जा सकता है। ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय सरकार के कर्मचारियों की संख्या १५ लाख है और इसलिये यह स्वाभाविक है कि वे नागरिक सेवकों से अनेक मामलों में प्रतियोगिता करें दूसरी ओर फ्रांस में स्थानीय सरकार के कर्मचारियों की संख्या केवल ४ लाख है। यही कारण है कि वहां स्थानीय सरकारों को अपेक्षाकृत कम आकर्षण की दृष्टि से देखा जाता है। एक तीसरी विशेषता यह है कि फ्रांस के नागरिक सेवक देश में हर जगह फैले हुये हैं जब कि ग्रेट ब्रिटेन में यह राजधानी में केन्द्रीकृत रहते हैं अथवा वड़े नगरों में रहते हैं। फ्रांस में केन्द्रीय सरकार की क्षेत्रीय सेवायें वहुत अधिक होती हैं। वहां प्रायः प्रत्येक कस्वा एक प्रीफेक्ट अथवा उप-प्रीफेक्ट का केन्द्र है और इसीलिये वहां एक सरकारी कार्यालय है। फ्रांस के नागरिक सेवकों को अपेक्षाकृत अधिक शक्तियां एवं कार्यक्षेत्र प्राप्त होता है। फ्रांस की नागरिक सेवा इतनी आकर्षक होती है इसीलिये इसमें योग्य एवं कुशल उम्मीदवारों का चयन किया जाता है। नियुक्ति के समय होने वाली प्रतियोगिता अत्यन्त कड़ी वन जाती है। सेवा के लिये ली जाने वाली परीक्षायें सामान्य वौद्धिक परीक्षा की माप वन जाती हैं। सरकारी कार्यालय द्वारा दिये जाने वाले भौतिक लाभ व्यक्तिगत उद्यमों द्वारा दिये जाने वाले लाभों के प्रतियोगी वन जाते हैं और तुलनात्मक रूप से कम आकर्षक होते हैं इसलिये इन पदों में प्रवेश के लिये ली जाने वाली परीक्षायें कम सम्मानजनक वन जाती

हैं। उम्मीदवार न चाहते हुए भी सेवाओं में प्रवेश पाने के लिये उत्सुक रहते हैं ताकि सन्तोषजनक पद प्राप्त करने के लिये वे प्रमाणपत्र प्राप्त कर सकें।

फ्रांस की नागरिक सेवा में पर्याप्त विभिन्नतायें विद्यमान हैं। यहां के मन्त्रालय एक दूसरे के विरुद्ध प्रायः विभाजित रहते हैं और यहां तक कि उनमें आन्तरिक विभाजन भी पाया जाता है। इससे फ्रांस की नागरिक सेवा की तीसरी विशेषता प्रारम्भ होती है। वह यह है कि यहां के स्कूल व प्रशिक्षण केन्द्रों द्वारा विभिन्न प्रकार की योग्यताओं वाले उम्मीदवार तैयार किये जाते हैं। इस व्यवस्था का प्रारम्भ नेपोलियन द्वारा किया गया था। फ्रांस की नागरिक सेवा की एक मूल विशेषता यह बताई जाती है कि एक ओर तो यह राज्य को नागरिकों की अविछिन्न सेवायें प्रदान करने का प्रयास करती है और दूसरी ओर राज्य की आर्थिक व सामाजिक दशाओं के विकास का प्रयास करती है ताकि नागरिक सेवकों का स्थान सुरक्षित रह सके। इस प्रकार की विशेषता को केवल अनुबन्ध के आधार पर नहीं किया जा सकाता चाहे वह अनुबन्ध व्यक्तिगत हो, सामूहिक हो या सार्वजनिक कानून द्वारा किया गया हो। यह एक कानूनी सिद्धान्त की रचना का मार्ग विस्तृत करता है जिसके अनुसार नागरिक सेवक की स्थिति को कानूनी व नियमित बनाया जा सके। इस सिद्धान्त के परिणामस्वरूप कई महत्वपूर्ण फल सामने आते हैं। यह हो सकता है कि जब एक नागरिक सेवक की नियुक्ति या भर्ती की गई है तो उसके सामने पदसोपान के रूप में एक ही पद हो। इस स्थिति को समझौते के आधार पर बदला नहीं जा सकता। दूसरी ओर नागरिक सेवकों की सामान्य स्थिति में किये जाने वाला प्रत्येक परिवर्तन उसके ऊपर स्वतः ही लागू हो जायगा। इस कानूनी सत्ता को राज्य एवं नागरिक सेवक के अधिकारों व कर्त्तव्यों को परिभाषित करना होता है। इसके द्वारा राज्य को नागरिक सेवकों की वृद्धि, योग्यता, स्थायित्व आदि के लिये उपयुक्त संरक्षण दिया जाता है।

देश में सरकारी पद का स्थान [The Place of Public Office in the Country]—फ्रांस की नागरिक सेवा के कन्धों पर पर्याप्त महत्वपूर्ण कार्य सौंपे जाते हैं और इसीलिये फ्रांस की नागरिक सेवा को न्यायोचित ठहराया जा सकता है। यह कार्य पिछली आधी शताब्दी के दौरान पर्याप्त विकसित हुआ है। इस विकास के ऊपर कई बातों का प्रभाव पड़ा। जैसे अन्तर्राष्ट्रीय झगड़े, सामाजिक सिद्धान्तों का विकास व आर्थिक बनावट में परिवर्तन आदि। पहले जिन क्षेत्रों में केवल व्यक्तिगत उद्यम का ही प्रभाव रहता था अब वहां अनेक रूपों में राज्य का हस्तक्षेप रहने लगा है। सरकारी कार्यालय की शक्तियां संकीर्ण एवं व्यापक दोनों रूपों में पर्याप्त बढ़ गई हैं। समय के साथ-साथ जनसंख्या का प्रसार भी बढ़ चुका है जिसने कि प्रशासकीय कार्यों को व्यापक बनाने में अपना योगदान किया। इन विभिन्न तत्वों के मिले-जुले प्रभाव के फलस्वरूप सरकारी पद का स्थान अपने आप में महत्वपूर्ण बना है और साथ ही अन्य क्षेत्रों से वह आगे आया है। सरकारी पदों के विकास का प्रतीक स्टाफ के आकार और बजट के व्यय को माना जा सकता है।

वर्तमान समय में राज्य में नागरिक सेवकों की संख्या दस लाख से भी ज्यादा हो चुकी है। इसी प्रकार स्थानीय सरकार के अधिकारियों की संख्या में भी विकास हुआ है। विभागों एवं कम्यूनों में यह अधिकारी पहले की अपेक्षा बढ़ गये हैं। सन् १९५६ में इनकी संख्या चार लाख तीस हजार थी जबकि आज पांच लाख पचास हजार हो गई है। दूसरी ओर सैनिक स्टाफ घट रहा है। यह १९५६ में ३ लाख ६० हजार था जबकि १९६४ में दो लाख पचास हजार रह गया। सेना का तकनीकी पुनर्गठन इस कमी के लिये एक उत्तरदायी कारण है। फ्रांस की कार्य करने वाली जनसंख्या लगभग २ करोड़ है और सैनिक और नागरिक सेवावर्ग इसके लगभग दस प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करता है। जब कार्यालयों का वितरण किया जाता है तो राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को ध्यान में रखा जाता है। शिक्षा मन्त्रालय लगभग ५ लाख अधिकारियों को रोजगार देता है। इसके बाद दूसरा नाम डाक और संचार मन्त्रालय का आता है जिसमें २ लाख ८० हजार अधिकारी कार्यरत है। इसके बाद वित्त मन्त्रालय, अन्तरंग मन्त्रालय एव जनकार्य मन्त्रालय आते हैं। यदि भौगोलिक दृष्टि से देखा जाय तो अधिकांश अधिकारी विदेश सेवाओं में नियुक्त किये गये हैं जबकि केन्द्रीय प्रशासन लगभग ३० हजार नागरिक सेवकों का ही लाभ उठाता है। अकेले पेरिस क्षेत्र में राज्य के लगभग २५ प्रतिशत अधिकारी व विभागों तथा कम्यूनों के ३० प्रतिशत अधिकारी कार्य करते हैं। फ्रांस की नागरिक सेवा में महिलाओं की संख्या बढ़ती जा रही है, वैसे कुल अनुपात ६० प्रतिशत पुरुष व ४० प्रतिशत स्त्रियों का है किन्तु यदि ३० वर्ष तक के युवा कार्यकर्त्ताओं को ध्यान में रखा जाय तो हम पायेंगे कि युवतियों की संख्या युवक कर्मचारियों से अधिक है। कुछ विशेष विभागों में तो युवतियों का प्रभाव विशेष रूप से अधिक है जैसे, शिक्षा, समाज कल्याण, जन स्वास्थ्य आदि। यह प्रवृत्ति आने वाले वर्षों में और अधिक लोकप्रिय होगी।

नागरिक सेवकों से सम्बन्धित सामान्य कानून [The General Statue of Civil Servants]—४ फरवरी सन् १९५९ को अध्यादेश जारी किया गया उसने तथा प्रशासकीय डिक्रियों की एक शृंखला ने नागरिक सेवकों के सामान्य अधिनियम को रूप प्रदान किया। इस अधिनियम के विभिन्न सामान्य सावधान थे। इसका प्रथम अनुच्छेद क्रियान्विति के क्षेत्र को परिभाषित करता है। इसमें कहा गया है कि इसका सम्बन्ध एक स्थायी पद और संस्थान में नियुक्त किये गये व्यक्तियों से रहेगा जो कि केन्द्रीय, राज्य तथा संघ एवं इसके अधीन बाहरी सेवाओं या राज्य की सार्वजनिक संस्थाओं के कर्मचारियों के पद सोपान के विभिन्न स्तरों में कार्य करेंगे। यह अधिनियम न्यायपालिका के सदस्यों पर लागू नहीं होता। इसके अतिरिक्त सैनिक स्टाफ और औद्योगिक या व्यापारिक प्रकृति वाले राज्य प्रशासनों, सेवाओं एवं संस्थाओं से भी सम्बन्ध नहीं रखता। यह स्थानीय सरकार के अधिकारियों या सहायकों पर भी लागू नहीं होता चाहे वे स्थायी हों अथवा ठेके में कार्य करते हों। इसके अतिरिक्त विशेष अधिनियम बनाकर सामान्य अधिनियम के क्षेत्र को घटाया जा सकता है।

सरकारी पद की फ्रांसीसी मान्यता को स्वीकार करते हुए यह सामान्य अधिनियम विशेष व्यवस्था करता है कि प्रशासन के सम्बन्ध में नागरिक सेवा एक कानूनी और विनियमनकारी स्थिति रखती है। फ्रांस का नागरिक सेवक अपनी व्यावसायिक क्षमता में किसी लाभपूर्ण व्यक्तिगत क्रिया को सम्पन्न नहीं कर सकता। वह उन कार्यों को सम्पन्न करने के लिए उत्तरदायी है जो उसे सौंपे गये हैं। वह व्यावसायिक गोपनीयता को मानने के लिए बाध्य है। उसे अपने कर्त्तव्यपालन के दौरान एवं तथ्य प्राप्त होते हैं उन्हें गोपनीय रखने के लिए वह बाध्य है। यदि अपने कर्त्तव्यों का पालन करते समय उसे किसी की धमकियां या आक्रमण का सामना करना पड़े तो राज्य द्वारा उसे सुरक्षा प्रदान की जायगी। नागरिक सेवकों को यह अधिकार है कि वे अपने व्यावसायिक संघ बनायें। उनके व्यावसायिक संघ कोई भी कानूनी कार्यवाही करने का अधिकार रखते हैं। यह प्रधानमन्त्री का उत्तरदायित्व माना जाता है कि वह इस सामान्य अधिनियम को अपनी देखरेख में क्रियान्वित कराये।

नागरिक सेवकों का वर्गीकरण (Classification of Civil Servants):—नागरिक सेवकों को उनकी भर्ती के स्तर के अनुसार चार श्रेणियों में वर्गीकृत किया जाता है—ए, बी, सी और डी। ए श्रेणी के नागरिक सेवक मुख्य रूप से सामान्य अनुसन्धान, नियोजन एवं प्रशासकीय नियन्त्रण से सम्बन्ध रखते हैं। इस श्रेणी में प्रवेश के लिये सामान्य स्तर व उच्च शैक्षणिक योग्यतायें होती हैं। बी श्रेणी के नागरिक सेवकों का सम्बन्ध मुख्य रूप से उन सामान्य सिद्धान्तों को क्रियान्वित करने से रहता है जो कि व्यवस्थापिका के कानून एव नियमों में निहित रहते हैं। इस श्रेणी में प्रवेश के लिये माध्यमिक शिक्षा का होना पर्याप्त माना जाता है। सी और डी श्रेणी वाले पदों पर वे विभिन्न कर्मचारी आते हैं जिनका सम्बन्ध क्रियान्वित करने से रहता है। इसमें प्रवेश के लिये निम्न प्रमाण-पत्र एवं कम स्तर की शिक्षा ही पर्याप्त समझी जाती है।

नागरिक सेवकों की भर्ती (The Recruitment of the Civil Servants):—समस्त नागरिक सेवकों को सेवा में प्रवेश पाने के लिए उन चार सामान्य शर्तों को पूरा करना होता है जो कि सन् १९५९ के अध्यादेश में अभिसूचित की गई हैं। अर्थात् एक उम्मीदवार को फ्रांस की राष्ट्रीयता प्राप्त होनी चाहिये, उसे फ्रांस द्वारा दिये गये नागरिक अधिकार प्राप्त होने चाहियें, उसे सैनिक दायित्व पूरे करने चाहियें साथ ही वह उस सेवा के लिये शारीरिक रूप से उपयुक्त होने चाहियें जिसमें उसे भर्ती किया जा रहा है। क्षय रोग, कैंसर एवं अन्य घातक बीमारियों को सरकारी पद प्राप्त करने में बाधक माना गया है। कौंसिल डीएटा द्वारा ये सीमायें ही मात्र सीमायें समझी जाती हैं। इनके अतिरिक्त उम्मीदवारों में लिंग, विश्वास एवं राजनीति की दृष्टि से किसी प्रकार का भेदभाव नहीं किया जाना चाहिये। १९४६ के अधिनियम द्वारा वेतन की समानता एव लिंग की समानता के सिद्धान्तों का प्रतिपादन किया गया। उम्मीदवारों से उनके धर्म के बारे में भी किसी प्रकार की पूछ-ताछ नहीं की जाती। नागरिक सेवा में राजनीति के उलझने पर राज्य की सुरक्षा खतरे में पड़ जाती है। यही कारण है कि इन पदों पर भर्ती

करते समय राजनैतिक दृष्टि से देख-भाल करना कभी-कभी उपयोगी माना जाता है।

एक सामान्य सिद्धान्त के अनुसार सभी उम्मीदवारों को प्रतियोगी परीक्षाओं में बैठना होता है। सन् १९४५ में जो नागरिक सेवा के संभाग बनाये गये उनके साथ ही नियुक्तियों के लिए विभागीय परीक्षाओं को एक सामान्य आधार बना दिया गया। केवल प्रशासकीय पदों को भरने के लिए ही अन्तर्विभागीय परीक्षायें ली जाती हैं। इस सम्बन्ध में कुछ अपवाद भी रह सकते हैं जैसे कि जिन पदों को पुराने सरकारी सेवकों के लिए संरक्षित रखा जाता है उनके लिए प्रतियोगी परीक्षायें प्रायः नहीं ली जातीं। परीक्षाओं में बैठने के लिए एक उम्मीदवार के पास कम से कम प्राथमिक स्कूल छोड़ने का प्रमाण-पत्र होना चाहिए। शैक्षणिक योग्यता कितनी होनी चाहिए यह उस पद की श्रेणी पर निर्भर करता है। कभी-कभी वांछित पद के लिए तैयारी करने के लिए पर्याप्त समय भी आवश्यक बना दिया जाता है। व्यक्तिगत साक्षात्कार को ग्रेट ब्रिटेन में जितना लोकप्रिय माना जाता है यह फ्रांस में उतना ही अलोकप्रिय है।

सन् १९४६ के कानून के अनुसार प्रतियोगी परीक्षाओं को आवश्यक बना दिया गया। 'ए' श्रेणी वाले पदों के लिये इनका किया जाना जरूरी है। शेष तीन श्रेणियों के लिये भी प्रतियोगी परीक्षायें नियम माने जाते हैं। भर्ती के लिये की जाने वाली परीक्षाओं में मुख्य रूप से लिखित परीक्षायें आती हैं। इनके बाद प्रत्याशी को लेने योग्य समझा जाता है और उसे मौखिक परीक्षा के लिये तैयार किया जाता है। फ्रांस में मौखिक परीक्षा अनेक विषयों पर ली जाने वाली एक अन्य परीक्षा होती है। जिस पद के लिये तकनीकी योग्यता जरूरी होती है वहां तकनीकी परीक्षा पास करना जरूरी समझा जाता है। इसके बाद एक सूची तैयार की जाती है और योग्यता के आधार पर उम्मीदवारों को रखा जाता है। कानून के अनुसार मंत्री द्वारा इस सूची में से क्रमानुसार पदाधिकारियों को नियुक्त किया जाता है। प्रतियोगी परीक्षायें प्रायः अत्यन्त उच्चस्तर की होती हैं। इन्हें योग्यता के आधार पर नियुक्त किये जाने का सबसे अधिक निश्चित मार्ग समझा जाता है। वैसे वर्तमान समय में इस व्यवस्था के विरुद्ध कई एक शिकायतें आती हैं। यह कहा जाता है कि असफल उम्मीदवारों ने परीक्षा की तैयारी करने में जो समय व्यतीत किया, वह समय का दुरुपयोग था। जो लोग सफल हो जाते हैं वे भी आवश्यकता से अधिक व्यस्त नजर आते हैं। कभी-कभी चयन के आधार को आलोचना का विषय बनाया जाता है। वैसे परीक्षकों का मण्डल भी योग्यताओं की जांच कर सकता है। परीक्षा प्रणाली की एक अन्य सीमा यह है कि इससे किसी के चरित्र की जांच नहीं की जा सकती। वैसे जनमत भी चरित्र की जांच के पक्ष में नहीं था क्योंकि उसके अनुसार नागरिक अधिकारियों को अपने कार्य अनाम रूप से करने चाहियें। इस व्यवस्था के अनुसार उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति, पदोन्नति एवं सेवा-निवृत्ति के सम्बन्ध में लिये जाने वाले निर्णयों को प्रकाशित किया जाना चाहिये। अधिकारियों की कुछ श्रेणियों का प्रकाशन तो कार्यालय की पत्रिका में होना जरूरी माना जाता है।

यहां यह बात उल्लेखनीय है कि अधीनस्थ पदों पर की जाने वाली नियुक्तियां प्रायः अन्तिम नहीं होतीं। दूसरे शब्दों में वे स्थाई नहीं होती, उनको एक निश्चित समय तक के लिये परीक्षा काल में रखा जाता है।

अधिकारियों का प्रशिक्षण (Training of the Officials):— कार्यपालिका एवं लिपिक वर्ग के नव-नियुक्त नागरिक सेवकों को प्रशिक्षित किया जाता है। उन्हें इंग्लैण्ड की भांति कार्य पर ही प्रशिक्षण देते हैं। उच्च नागरिक सेवा के अनेक पदों पर उम्मीदवार को नियुक्त करते ही दो या तीन वर्षों का व्यापक प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रारम्भ किया जाता है। इस प्रकार के कार्यक्रमों की व्यवस्था उन्नीसवीं और बीसवीं शताब्दी के दौरान पर्याप्त विकसित हुई। जब आवश्यकता महसूस की जाने लगी तो तकनीकी एवं गैर-तकनीकी सेवा की शाखाओं के लिये प्रशिक्षण केन्द्र खोल गये। प्रशिक्षण का कार्यक्रम नेपोलियन के द्वारा ही प्रारम्भ किया जा चुका था। उसने नागरिक सेवकों को अंशतः सैनिक एवं अंशतः तकनीकी रूप से प्रशिक्षित करने के लिये जो स्कूल खोला वह आने वाले समय में कई एक संस्थाओं का आदर्श बन गया। गैर-तकनीकी क्षेत्र में प्रशिक्षणशालाओं को धीमी गति से विकसित किया गया। सन् १६४५ में प्रशासकों के लिये एक स्कूल की रचना की गई और इस प्रकार एक अभाव को पूरा कर लिया गया। इसके बाद कुछ विशेषीकृत प्रशासकीय स्कूल भी साथ में संयुक्त कर दिये गये। क्रमशः प्रवेशोत्तर प्रशिक्षण-शाला के सिद्धान्त को उच्च नागरिक सेवा की प्रायः प्रत्येक शाखा के लिये स्वीकार कर लिया गया। फ्रांस में प्रशिक्षण को नागरिक सेवकों की भर्ती करते समय पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाता है। फ्रांस की इन प्रशिक्षण-शालाओं में प्रशासन की राष्ट्रीय शाला और पोलीटेक्निक शाला विशेषतः उल्लेखनीय है। फ्रांस के विश्वविद्यालय अन्य देशों की अपेक्षा वकीलों, डाक्टरों और अध्यापकों पर इंजीनियरों और प्रबन्धकों की अपेक्षा अधिक ध्यान देते हैं।

वेतन भत्ते एवं सामाजिक सम्मान (Ramuneration and Social Advantages):—नागरिक सेवकों का वेतन प्रत्यक्ष रूप से उनकी प्रशासकीय स्थिति से सम्बन्ध रखता है अर्थात् जिस स्तर एवं स्थिति का पद होता है उसी के अनुसार उसे वेतन दिया जाता है। मूल वेतन के अतिरिक्त जीवन व्यय के भत्ते के रूप में भी कुछ प्रदान किया जाता है जो कि विभिन्न जिलों की अलग-अलग स्थितियों पर निर्भर करता है। जहां उपयुक्त समझा जाता है वहां पारिवारिक भत्ता भी दिया जाता है। कुछ विशेष स्थितियों में अन्य भत्ते भी प्रदान करने की व्यवस्था की जाती है। मूल वेतन को एक निश्चित सारिणी के संदर्भ में तय किया जाता है। प्रशासकीय पद सोपान का प्रत्येक ग्रेड या तो एक ही सारिणी से सम्बन्धित रहता है अथवा विभिन्न ग्रेडों की सारिणी से। बिना ग्रेड वाले कुछ एक उच्चतर पदों को छोड़कर अन्य पदों पर प्राप्त होने वाली आय को सारिणी के द्वारा तय किया जा सकता है यह सारिणी सौ से सात सौ साठ तक चलती है। सौ की सारिणी कम से कम वेतन वाले निम्नतर ग्रेड के अवर स्तर को इंगित करती है। दूसरी ओर ७६० की सारिणी पद सोपान के शीर्ष पर स्थित पद के साथ एकता रखती

है। बाद वाली सारिणी के पदों का मूल वेतन पहली वाली सारिणी के वेतन से ७.६० गुना अधिक होता है। इन दोनों अतियों के बीच अनेक स्तर आते हैं। सारिणी के अनुसार नागरिक सेवकों की मुख्य रूप से चार श्रेणियां बनाई गई हैं, ये हैं—

श्रेणी 'ए' : २०३—७६० (इसमें गैर-वर्गीकृत नागरिक सेवक भी आते हैं)

श्रेणी 'बी' : १८२—३८०

श्रेणी सी' : १४१—२६३

श्रेणी 'डी' : १००—१६५

जहां तक जीवन व्यय से सम्बन्धित भत्ते का सम्बन्ध है यह सभी प्रकार के नागरिक सेवकों को प्रदान किया जाता है। ऐसा करते समय इस बात का ध्यान रखा जाता है कि उनका निवास स्थान उनसे कार्यालय से कितनी दूर होना चाहिये। यह भत्ता विभिन्न स्थानों की मंहगाई आदि को ध्यान में रख कर तय किया जाता है। यहि अधिक से अधिक मूल वेतन का २० प्रतिशत हो सकता है और कम से कम १२.७५ प्रतिशत हो सकता है। परिवार के लिये दी जाने वाली अन्य सहायता इस बात पर निर्भर करती है कि आश्रित बालकों की संख्या क्या है ? हर हालत में इसकी मात्रा निश्चित कर दी जाती है। जिन पदों पर यह पारिवारिक भत्ता दिया जाता है वे पद अन्य प्रकार के पारिवारिक लाभों को प्राप्त करने से वंचित नहीं किये जा सकते। अन्य परिस्थितियों में कुछ अन्य भत्ते भी प्राप्त किये जा सकते हैं यह अन्य भत्ते कुछ तो विभाग की उत्पादनशीलता पर निर्भर करते हैं। इस दृष्टि से अधिक समय कार्य करने वाले और अतिरिक्त समय कार्य करने वाले लोगों को भत्ते प्रदान किये जाते हैं। कुछ विशेष ज्ञान रखने वाले लोगों को भी तकनीकी प्रकार के भत्ते दिये जाते हैं। इसके अतिरिक्त कर्मचारीगण अपने दायित्वों को पूरा करते समय जो व्यय करते हैं वह भी उन्हें बाद में लौटा दिया जाता है।

पदोन्नति [The Promotion]—प्रत्येक नागरिक सेवक के सम्बन्ध में एक वार्षिक प्रतिवेदन प्रति वर्ष तैयार किया जाता है, जिसमें उसके कार्यों की सम्पन्नता के लिये सामान्य मूल्यांकन प्रदान किया जाता है। विभागीय अध्यक्ष को जो नम्बर दिये जाते हैं, उनको उसी ग्रेड, स्तर अथवा सेवा के अन्य मामलों में समायोजित किया जाता है। इन नम्बरों की सूचना सम्बन्धित लोगों को दे दी जानी चाहिये। यह सूचना संयुक्त प्रशासकीय आयोग को भी भेजी जाती है। प्रतिवेदन की इस व्यवस्था के द्वारा एक ओर तो नागरिक सेवक की कार्य सम्पन्नता एवं क्षमताओं का पता चलता है और दूसरी ओर इसे पदोन्नति का आधार भी बनाया जा सकता है।

पदोन्नति की दृष्टि से कर्मचारी एक सेवा से दूसरी सेवा में तथा एक वर्ग से दूसरे वर्ग में जा सकता है। ऐसा प्रायः बी, सी एवं डी श्रेणी के पदों में होता ही रहता है। 'डी' श्रेणी के पदाधिकारी क्रमशः 'सी' श्रेणी के लिए पदोन्नत किये जा सकते हैं। वैसे 'ए' श्रेणी की ओर गति प्रायः कम होती है। यह सीधी भर्ती के विकल्प के रूप में ही होता है। पदोन्नति प्रायः

समान समूह के अन्तर्गत ही होती है तथा वहां इसके लिए पर्याप्त अवकाश भी रहता है। एक श्रेणी एवं समूह के अन्तर्गत के पदों को तीन आधारों पर वर्गीकृत किया जा सकता है, ये हैं—ग्रेड, वर्ग एवं एकेलन्स (echelons)। ग्रेड में अन्तर होने का अर्थ होता है कि उत्तरदायित्व के स्तरों में अन्तर होगा। सी तथा डी श्रेणी में जो ग्रेड्स रहते हैं उनका अस्तित्व इस आधार पर नहीं रहता कि इन श्रेणियों के कर्मचारियों के कार्यों का प्रकार उनके उत्तरदायित्व के स्तर से भिन्न रहता है। ए तथा बी श्रेणी के पदों में प्रायः दो या तीन ग्रेड होते हैं। खान के अभियन्ताओं को अनेक ग्रेड्स में बांटा जाता है, उदाहरण के लिए, अभियन्ता, मुख्य अभियन्ता, सामान्य अभियन्ता आदि। वर्गों एवं एकलन्स के अन्तर तो केवल वेतन के बीच का अन्तर ही दर्शाते हैं। तथ्य यह है कि वर्ग एक परम्परावादी विकास है। इसे १९४६ और १९५९ के कानूनों ने मान्यता प्रदान नहीं की थी किन्तु कौंसिल डी' ऐटा ने इसे स्वीकार कर लिया।

एकलन्स की पदोन्नति बहुत कुछ स्वतः ही होती है। यह मुख्यतः वरिष्ठता पर निर्भर करता है और कुछ सीमा तक वार्षिक मूल्यांकन का भी इस पर प्रभाव पड़ता है। कौंसिल डी'ऐटा में यह वरिष्ठता के सिद्धान्त पर निर्भर करता है ताकि इसके सदस्यों की न्यायिक स्वतंत्रता को बनाये रख सके। वर्ग एवं ग्रेड की पदोन्नतियां स्वेच्छापूर्ण होती हैं। प्रत्येक वर्ग एवं ग्रेड के सदस्यों की संख्या एक स्थापन के चार्ट में स्पष्टतः दी जाती है। पदोन्नति के लिए एक सूची तैयार कर ली जाती है जिसके फलस्वरूप प्रशासन की स्वेच्छा पर बहुत कुछ रोक लग जाती है। पदोन्नति की सूची प्रत्येक वर्ष तैयार की जाती है तथा इसे एक परामर्शदाता समिति के सामने प्रस्तुत किया जाता है जिसमें स्टाफ तथा कर्मचारियों के बराबर की संख्या में प्रतिनिधि होते हैं। अपील किये जाने पर इसे नागरिक सेवा की राष्ट्रीय परिषद के सामने भेजा जा सकता है। पदोन्नति के बारे में अन्तिम आवाज प्रशासन की ही होती है। यही कारण है कि इस बात की जानकारी को महत्वपूर्ण माना जाता है कि एक विशेष समूह में एकलन्स या वर्ग प्रभावकारी हैं अथवा नहीं हैं। यदि किसी विशेष ग्रेड में एकलन्स न होकर केवल वर्ग ही हों तो प्रशासन का उसके सदस्यों पर अधिक प्रभाव रहता है। जहां वर्ग थोड़े होते हैं तथा एकलन्स नहीं होते वहां पर प्रशासन की शक्तियां थोड़ी ही होती हैं। वर्तमान समय में न्यायपालिका में वर्गों की संख्या घट रही है तथा एकलन्स की संख्या बढ़ रही है। इसका अर्थ यह है कि पदोन्नति के माध्यम से न्यायिक मंत्रालय का जो सम्भावित नियंत्रण है वह समाप्त होता जा रहा है। साथ ही न्यायाधीशों की स्वतंत्रता अधिक वास्तविक बनती जा रही है।

एक सीमा तक ग्रेड्स को पदों के साथ सम्बद्ध कर दिया जाता है। एक नागरिक सेवक जब एक बार किसी ग्रेड को प्राप्त कर लेता है तो उसका यह अधिकार बन जाता है कि वह उसे आगे भी बनाये रखे। जब एक पदाधिकारी अपने पद से हट जाता है तो भी वह अपने नाम के साथ उस पद का प्रयोग कर सकता है। एक पद पर नियुक्त होते ही एक व्यक्ति अपना विशेष ग्रेड प्राप्त कर लेता है। १९५९ के कानून में कहा गया था कि पदों को

विभिन्न ग्रेड्स के लिए सुरक्षित रखा गया है। पदोन्नति प्राप्त करने के लिए नागरिक सेवक प्रायः नये पद की ओर निहारता है। अधिकांश नागरिक सेवक अपनी स्वयं की टुकड़ी में ही काम करते हैं, किन्तु कुछ नहीं भी करते। नागरिक सेवकों को एक टुकड़ी से हटाकर दूसरी में अस्थायी समय के लिए भी नियुक्त किया जा सकता है। उसे सरकारी निगम में भी नियुक्त किया जा सकता है अथवा उसे स्थानीय सत्ता एवं अन्तर्राष्ट्रीय संगठन में भी स्थान दिया जा सकता है। उसके बाद वह डिटैची बन जाता है। पदाधिकारी की स्थिति के ये सभी परिवर्तन प्रशासन की प्रार्थना पर किए जाते हैं किन्तु इनके होने से वह अपने अधिकारों को नहीं खोता; विशेष रूप से उसके पेन्शन के अधिकार बने रहते हैं। ऐसे अनेक स्थानान्तरण स्वयं नागरिक सेवक की प्रार्थना पर भी किए जाते हैं। वे सरकारी अभिकरणों को बसाने की कर्मचारियों की प्रवृत्ति के प्रतीक हैं। जब कभी यह कर्मचारी अपनी सेवा को छोड़ देता है तो उसके पेन्शन के अधिकार रोक दिये जाते हैं; किन्तु फिर भी उसकी वरिष्ठता चलती रहती है और वह जब चाहे तब दुबारा अपनी टुकड़ी में शामिल हो सकता है। व्यवहार में ये विभिन्न स्थानान्तरण अपना महत्व रखते हैं। ये एक प्रकार से साधन हैं जिनके द्वारा नागरिक सेवकों का निरन्तर संचार रहता है और वे लोक सेवा की विभिन्न शाखाओं एवं सरकारी सेवा एवं व्यक्तिगत सेवा के बीच आवागमन करते रहते हैं। इस दृष्टि से देखने पर प्रतीत होता है कि फ्रान्स में नागरिक सेवा की स्थिति संयुक्त राज्य अमरीका से पूर्णतः भिन्न है।

संयुक्त राज्य अमरीका में शीर्ष पर स्थित व्यापारिक कार्यपालिका से अस्थायी तौर पर सरकारी पद सम्भालने के लिए कहा जा सकता है; किन्तु फ्रान्स में शीर्ष पर स्थित नागरिक सेवकों को व्यापारिक सेवा सम्भालने के लिए कहा जा सकता है। फ्रान्स के नागरिक सेवक सीधे राजनीति में भी जा सकते हैं। वे पहले संसद के सदस्य बनेंगे और उसके बाद मन्त्री। इस प्रकार फ्रान्स में नागरिक सेवा एक केन्द्रीय तत्व है। अनेक उच्च नागरिक सेवक धन और शक्ति के लिए सरकारी पद छोड़ना उचित मानते हैं किन्तु इसके बाद भी वे अपनी टुकड़ी से सम्बन्ध बनाए रखने में रुचि लेते हैं। एक ही श्रेणी में पदोन्नति वरिष्ठता के आधार पर की जाती है। कुछ अपवादों को छोड़कर एक पद विशेष के लिए यह जरूरी बना दिया जाता है कि अधिकारी ने इतने समय तक कार्य किया हो। सम्बन्धित नागरिक सेवक की कार्य-सम्पन्नता का वार्षिक प्रतिवेदन पदोन्नति के लिए आवश्यक उसके सेवा काल को कम करने या बढ़ाने में सहायता कर सकता है किन्तु इस प्रतिवेदन के द्वारा पदोन्नति के लिए निर्धारित कम से कम समय को कम नहीं किया जा सकता।

कर्मचारियों का अनुशासन [The Discipline of Employees]—फ्रान्स में नागरिक सेवकों को जो सेवा की शर्तें प्रदान की गई हैं वे बहुत कुछ व्यक्तिगत उद्यमों से मिलती-जुलती हैं, किन्तु कुछ दृष्टियों से उनमें अन्तर है। नागरिक सेवक सेवा से बाहर किसी लाभ की क्रिया में संलग्न नहीं हो सकते। जब कभी वे अपने कार्यालय से बाहर कार्य करते हैं तो राज्य के

प्रतिनिधि के रूप में ही वे ऐसा करते हैं। अतः यह स्वाभाविक है कि वे किसी प्रकार का प्रतिदान न लें। सेवा को छोड़ने के बाद वे किसी भी व्यापार में भाग लेने के लिए स्वतन्त्र नहीं होते। यदि एक व्यापार का पर्यवेक्षण उसी शाखा द्वारा किया जाता है जिसमें कि नागरिक सेवक कार्य करता था तो वह कुछ वर्षों के लिए उसमें कार्य नहीं कर सकता है। ये सीमाएं कुछ व्यक्तिगत मामलों में बड़ी कठोर दिखाई देती हैं किन्तु इनका अन्तिम उद्देश्य राज्य की रक्षा करना एवं नागरिक सेवकों को लालच से बचाना होता है। अनुशासन की शक्तियां उस सत्ता में निहित रहती हैं, जिसे कि नियुक्ति का अधिकार प्रदान किया जाता है।[1] समस्त नागरिक सेवकों को अनुशासन की नियम संहिता के अनुसार कार्य करना होता है। अनुशासन की दृष्टि से नागरिक सेवकों का स्तर अन्य नागरिकों से भिन्न होता है।

सन् १८७० तक नागरिक सेवकों के विरुद्ध उस समय तक न्यायिक कार्यवाही नहीं की जा सकती थी जब तक कि सरकार द्वारा ऐसा करने की अनुमति न दी जाए। जब इस प्रावधान को समाप्त किया गया तो प्रशासकीय न्यायालय ने यह निर्णय लिया कि यदि नागरिक सेवा अपने कर्त्तव्यों का पालन करते समय कोई ऐसा निर्णय लेती है जिससे कि कोई क्षति होती है तो इसकी पूर्ति के लिए नागरिक सेवक को नहीं वरन् राज्य को उत्तरदायी ठहराया जाएगा। इस प्रावधान के द्वारा क्षति होने वाले पक्ष को मुआवजा प्राप्त होने के अवसर बढ़ जाते हैं किन्तु इसका भार राज्य पर पड़ता है और वह उसे कहां से पूरा करेगा यह स्पष्ट नहीं करता। अनुशासनात्मक कार्यवाही के रूप में नागरिक सेवकों को दिए जाने वाले सम्भावित दण्ड अनेक प्रकार के हैं; जैसे, चेतावनी, निन्दा, पदोन्नति रोकना, वरिष्ठता रोकना, आवश्यक स्थानान्तरण, स्तर गिरा देना, कार्यालय से हटा देना एवं आवश्यक सेवा निवृत्ति प्रदान करना, आदि। अस्थायी रूप से कर्मचारी के वेतन को भी रोका जा सकता है। यह कार्य एक अतिरिक्त दण्ड के रूप में हो सकता है और प्रमुख दण्ड के रूप में भी किन्तु इसका काल छः महीने से अधिक नहीं होता। संयुक्त प्रशासकीय आयोग एक अनुशासनात्मक न्यायालय के रूप में कार्य करता है। जब भी कोई अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाती है तो ऐसा करते समय इस आयोग से विचार-विमर्श किया जाता है। चेतावनी और निन्दा आदि का प्रयोग करते समय आयोग से विचार-विमर्श करना जरूरी नहीं होता। जब किसी नागरिक सेवक द्वारा कोई गम्भीर अपराध किया जाता है तो इसका प्रतिवेदन तुरन्त ही मन्त्री के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। मन्त्री इस विषय को अनुशासनात्मक परिषद के सम्मुख प्रस्तुत करता है। अन्तिम निर्णय अधिक से अधिक चार महीने में लिया जाना चाहिए।

---

1. "Disciplinary power is vested in the authority which exercises the power of appointment"
—The Public Service in France-II, circulated by French Embassy (Information), 2. Auranzeb Road, New Delhi-11.

जो भी अनुशासनात्मक कार्यवाही की जाये उसके लिए दो प्रकार की औपचारिकतायें निभाना परम आवश्यक माना जाता है। प्रथम तो इसकी सूचना भेजना और दूसरे अनुशासनात्मक परिषद की बैठक करना। ज्योंही अनुशासनात्मक कार्यवाही प्रारम्भ होती है त्योंही दोषी अधिकारी को समस्त कागजात देखने का पूरा अधिकार प्राप्त हो जाता है। जब संयुक्त आयोग अनुशासनात्मक परिषद के रूप में बैठता है तो नागरिक सेवकों का मौखिक या लिखित तर्क अपनी सुरक्षा के हेतु प्रदान करने का अवसर दिया जाता है। वह अपनी ओर से गवाहियां भी दे सकता है। अनुशासनात्मक कार्यवाहियों का रूप नेपोलियन के समय से ही निरन्तर बदलता रहा है। आज इनका रूप बहुत कुछ न्यायिक प्रक्रिया जैसा हो गया है। वैसे अभी तक इसको कानूनी भाषा में परिभाषित नहीं किया गया है कि अधिकारी का कौन सा कार्य अनुशासन के विरुद्ध समझा जायेगा।

ऐसी व्यवस्थायें की गई हैं ताकि अनुशासन के नाम पर स्वेच्छाचारी व्यवहार न किया जा सके। न्यायालय को भी यह अधिकार है कि वह प्रशासकीय निर्णयों के अभिप्राय का अध्ययन कर सके। इस प्रावधान के द्वारा प्रशासनिक निर्णय पर लगाई गई सीमायें मात्र औपचारिक नहीं रह जातीं।

नागरिक सेवक की प्रशासकीय स्थितियां (The Administrative Position of Civil Servants)—एक नागरिक सेवक की अपनी स्थिति विभिन्न श्रेणियों में से कोई भी एक लग सकती है। सर्वप्रथम उसकी स्थिति एक सक्रिय कार्यकर्त्ता की हो सकती है। इस स्थिति में रहकर वह अपनी ग्रेड के अनुसार प्रभावपूर्ण रूप से अपने कार्यों को सम्पन्न करता है। छुट्टी के सामान्य समय को उसके रोजगार के समय में ही शामिल किया जाता है। जब एक कर्मचारी को लम्बी बीमारी के कारण कार्यालय से बहुत काल के लिए अनुपस्थित रहना पड़ता है ऐसी हालत में उसके साथ विशेष प्रकार का व्यवहार किया जाता है। एक निश्चित समय के बाद तो कर्मचारी द्वारा प्राप्त किये जाने वाले वेतन की मात्रा में भी परिवर्तन किये जा सकते हैं। कर्मचारी की दूसरी स्थिति सहायक सेवा (Seconded Service) की हो सकती है जिसके अनुसार एक नागरिक सेवक को उसकी स्वयं की सेवा के बाहर रखा जायेगा किन्तु फिर भी उसे सेवा की पदोन्नति एवं पेन्शन के अधिकारों का उपभोग करने दिया जायेगा। नागरिक सेवक को यह स्थितियां उसकी स्वयं की प्रार्थना पर दी जा सकती हैं अथवा आवश्यक रूप से दी जा सकती हैं। यह स्थिति अल्प काल के लिए भी प्रदान की जा सकती है और दीर्घकाल के लिए भी। इस प्रकार के अधिकारी का वेतन विभाग द्वारा अथवा उस निकाय द्वारा दिया जाता है जो कि उसकी सेवायें प्राप्त कर रहा है। इस स्थिति का समय समाप्त होते ही पुनः वह अपनी पहले वाली सेवा में एकीकृत हो जाता है। पदाधिकारी की तीसरी स्थिति विभागीय स्तर के बाहर (Extra departmental status) की है यह स्थिति उस नागरिक सेवक को प्रदान की जाती है जिसने कि कम से कम १५ वर्ष तक सेवा की हो तथा जो सहायक की स्थिति में भी रह चुका हो। इस स्थिति वाले अधिकारी को

उसकी स्वयं की सेवा के पदोन्नति एवं आय प्राप्ति के फायदों से लाभान्वित नहीं किया जाता किन्तु उसे उसके संगठन की पेन्शन के कार्यक्रमों से अवश्य सम्बद्ध कर दिया जाता है। एक लम्बे समय के बाद भी यदि सेवक चाहे तो अपने पुराने पद पर ही पुनः आ सकता है।

चौथी स्थिति अस्थायी रूप से सेवा में न रहने की होती है। इस स्थिति वाले कर्मचारियों को उनकी सेवा से बाहर कर दिया जाता है तथा पदोन्नति, पेन्शन आदि के लाभों से उसे वंचित रख दिया जाता है। वह अपने पूर्व पद से किसी प्रकार की आय भी प्राप्त नहीं करता। यह स्थिति शारीरिक अनुपयुक्तता एवं बीमारी के कारण आवश्यक रूप से प्रदान की जा सकती है। यह अधिक से अधिक एक वर्ष के लिए रखी जाती है तथा कुछ परस्थितियों में इसे तीन बार बढ़ाया जा सकता है। कभी-कभी पारिवारिक या अन्य परिस्थितियों से मजबूर होकर स्वयं पदाधिकारी द्वारा इस स्थिति को प्राप्त करने की प्रार्थना की जाती है। पांचवीं स्थिति राष्ट्रीय सेवा की स्थिति है जिसके अनुसार उसे सैनिक दायित्वों को पूरा करने के लिए बुलाया जाता है। वह इस स्थिति में अपनी खुद की सेवा से वेतन प्राप्त नहीं करता किन्तु अपने पद के अनुसार सेवा में से वेतन प्राप्त करता है।

छुट्टियां, सामाजिक सुरक्षा एवं सेवा निवृत्ति [Leaves, Social Security and Pensions Scheme]—सक्रिय रूप से कार्य करने वाले स्थापित नागरिक सेवकों को एक वर्ष की सेवा पूरी करने के बाद तीस दिन की छुट्टियां दी जाती हैं। जो लोक प्रशिक्षण के लिए कार्य करते हैं उनको भी ये सुविधायें प्रदान की जाती हैं। महिला अधिकारियों को पूरे वेतन पर चौदह दिन की अतिरिक्त छुट्टियां प्रदान की जाती हैं। बीमारी के समय भी छुट्टियां देने का प्रावधान है। ये दो प्रकार की होती हैं--अल्पकालीन और दीर्घकालीन। अल्पकालीन छुट्टियों के लिए नागरिक सेवक को एक उचित मैडिकल प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करना होता है। इसे विभाग द्वारा परीक्षित किया जाता है। वह तीन महीने तक पूरा वेतन प्राप्त करने के साथ-साथ छुट्टियां बिता सकता है तथा आगे के तीन माह तक यह आधे वेतन के साथ छुट्टियां भोग सकता है। छः माह की सीमा व्यतीत हो जाने के बाद भी नागरिक सेवक यदि कार्य करने योग्य न हो तो उसे आवश्यक सेवा निवृत्ति प्रदान कर दी जाती है अथवा मैडीकल मण्डल की सिफारिश के बाद उसे सेवा के लिए अनुपयुक्त ठहरा दिया जाता है। कुछ बीमारियां ऐसी हैं जिनमें कि दीर्घकालीन अवकाश की आवश्यकता होती है। क्षय रोग, मानसिक बीमारी, केन्सर, आदि बीमारियों के इलाज में अधिक समय लगता है। ऐसी स्थिति में सम्बन्धित व्यक्ति की समय-समय पर परीक्षा की जाती है। उसे तीन वर्ष तक पूरा वेतन प्रदान किया जा सकता है और बाद वाले दो वर्ष तक आधा वेतन दिया जा सकता है। प्रशासकीय कर्त्तव्यों का पालन करते समय कर्मचारी को जो बीमारी होती है उसके लिए विशेष दशायें प्रदान की जाती हैं।

नागरिक सेवक चाहे कार्य कर रहे हों अथवा सेवा-निवृत हो चुके हों, उनकी सामाजिक सुरक्षा के लिए विशेष योजनायें चलाई जाती हैं। उनको

अपने वेतन का २.५० प्रतिशत योगदान करना होता है। परिस्थिति को देख कर ये लाभ वस्तु अथवा धन किसी भी रूप में हो सकते हैं। यह व्यवस्था की जाती है कि कर्मचारी द्वारा जो मैडिकल व्यय किया गया है उसकी रकम को वह वापिस ले ले। इसके अतिरिक्त संकट के समय उसे जो वेतन की हानि हुई है उसकी भी क्षति-पूर्ति करने का प्रयास किया जाता है। प्रसूति विभाग द्वारा एक ऐसी महिला को नकद धन प्रदान किया जाता है जो कि सवैतनिक प्रसूति छुट्टियां प्राप्त करने के लिए कानूनी रूप से उपयुक्त नहीं है। इसके अतिरिक्त यह भी प्रावधान किया गया है कि यदि किसी कर्मचारी का साठ वर्ष की उम्र से पहले ही स्वर्गवास हो जाता है तो उसके कानूनी उत्तराधिकारी (पति या पत्नी, बच्चे या माता-पिता आदि) को उसके एक वर्ष के वेतन के बराबर धन प्रदान किया जाता है।

यदि नागरिक कर्मचारी त्यागपत्र दे दें और उसे स्वीकार कर लिया जावे या उसे उपयुक्त सत्ता द्वारा कार्यालय से विलम्बित कर दिया जावे, हटा दिया जावे अथवा सेवा-निवृत कर दिया जावे तो वह अन्तिम रूप से पद छोड़ देता है। इसी प्रकार यदि कोई व्यक्ति फ्रांस की राष्ट्रीयता छोड़ दे या स्थायी रूप से नागरिक अधिकारों को छोड़ दे या सेवा से दूर होने के बाद पुनः एकीकृत न हो तो वह स्थायी रूप से नागरिक सेवा से अलग हो जाता है। त्यागपत्र के रूप में सम्बन्धित व्यक्ति द्वारा लिखित रूप में प्रार्थना की जाती है और जब एक बार यह प्रार्थना स्वीकार हो जाती है तो उसे बदला नहीं जा सकता और यदि इस प्रार्थना को स्वीकार न किया जावे तो सम्बन्धित विषय संयुक्त प्रशासकीय आयोग के सामने रखा जा सकता है।

जब यह देखा जाता है कि एक नागरिक सेवक अपने दायित्वों को पूरा करने में योग्य नहीं ठहर रहा है तो उसके विरुद्ध कुछ अनुशासनात्मक कदम उठाये जाते हैं और यदि वे सफल न हों तो अन्तिम रूप से उसे जवाब दे दिया जाता है। कर्मचारी को उसकी योग्यता अथवा व्यावसायिक अपराधों के अभाव में भी हटाया जा सकता है किन्तु ऐसा केवल व्यवस्थापिका की डिक्री के द्वारा ही किया जा सकता है। इस डिक्री का लक्ष्य कर्मचारियों की संख्या कम करना होता है। इस प्रकार हटाये जाने पर कर्मचारी को विशेष मुआवाजा दिया जाता है। एक नागरिक सेवक को सेवा निवृति स्वतः भी दी जा सकती है और उसके प्रार्थना करने पर भी। जब एक कर्मचारी उम्र एवं सेवा की दीर्घकालीनता आदि की उन न्यूनतम शर्तों को पूरा करता है जो कि पेंशन संहिता द्वारा चाही गई हैं तो उसे पेंशन प्रदान की जा सकती है किन्तु जब वह अपने ग्रेड की अधिकाधिक सीमा तक पहुंच जाता है तो वह स्वतः ही पद विमुक्त कर दिया जाता है। उम्र की सीमायें कर्त्तव्यों की प्रकृति के अनुसार बदलती रहती हैं। वर्तमान समय में अधिकतम सामान्य सीमा ६५ वर्ष की है। जो कर्मचारी सेवा निवृत हो जाता है उसे अवैतनिक रूप से उस ग्रेड की सेवा का अवसर प्रदान किया जाता है।

नागरिक सेवकों की प्रशासकीय एवं क्षेत्राधिकार सम्बन्धित सुरक्षायें [Administrative and Jurisdictional Guarantees of Civil Ser-

vants]—जब कर्मचारी सरकार की सेवा में प्रवेश पाता है तो उसके कुछ उत्तरदायित्व बन जाते हैं। उसे अपनी सेवा की मांगों का पूरा कराना होता है, अपने वरिष्ठ अधिकारियों की आज्ञायें माननी होती हैं व व्यावसायिक गोपनीयता और स्वेच्छा का प्रयोग करना होता है। दूसरी ओर उसे अन्य नागरिकों की भांति व्यक्तिगत स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। वह मन एवं चेतना की स्वतन्त्रता रखता है, उसे संस्था बनाने का अधिकार है। वह किसी भी व्यावसायिक संघ का सदस्य बन सकता है। उसे हड़ताल करने का भी अधिकार है। वह जनता और राज्य के सम्बन्ध में अनेक प्रशासकीय एवं अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी सुरक्षाओं से युक्त होता है। जहां तक जनता का सम्बन्ध है उसे जनता की धमकियों एव आक्रमण के विरुद्ध राज्य की रक्षा करनी होती है। यदि राज्य द्वारा उसको किसी प्रकार की चुनौती दी जाती है तो उसकी रक्षा के लिए अनेक प्रशासकीय प्रावधान किये गए हैं। हड़ताल का अधिकार देकर और व्यावसायिक संघ में शामिल होने की सुविधा देकर उसकी स्थिति को पर्याप्त सुरक्षित बनाने का प्रयास किया गया है।

नागरिक सेवकों को जो प्रशासकीय सुरक्षायें प्रदान की जाती हैं उनके सम्बन्ध में अनेक प्रावधान हैं। एक प्रावधान का सम्बन्ध उस व्यक्तिगत फाइल से है जिसमें प्रत्येक नागरिक सेवक की प्रशासकीय स्थिति वार्षिक प्रतिवेदन एव अनुशासनात्मक निर्णयों के अभिलेख रहते हैं। जब तक एक कर्मचारी की फाइल की समस्त विषय सूची की पूरी सूचना उसे प्रदान नहीं कर दी जाती तब तक उसके विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कदम नहीं उठाया जा सकता। इसके अतिरिक्त चेतावनी या निन्दा के अतिरिक्त कोई अन्य अनु-शासनात्मक कार्यवाही उस समय तक नहीं की जा सकती जब तक कि संयुक्त प्रशासकीय आयोग से पहले विचार-विमर्श न कर लिया जाये। यह आयोग अनुशासनात्मक परिषद के रूप में बैठता है। यदि वरिष्ठ अधिकारी इस परिषद की राय को नहीं मानें तो मामले को सरकारी कार्यालय की उच्च परिषद के समक्ष प्रस्तुत किया जा सकता है। नागरिक सेवकों को प्रशासकीय सुरक्षा प्रदान करने वाले निकायों में मुख्य रूप से उल्लेखनीय तीन हैं—

(१) **संयुक्त प्रशासकीय आयोग [The Joint Administrative Commissions]**—यह निकाय नागरिक सेवकों की प्रत्येक संस्थान के लिये बनाया जाता है। इसमें प्रशासन एवं स्टाफ के प्रतिनिधियों के बराबर की संख्या में प्रतिनिधि होते हैं। स्टाफ के प्रतिनिधियों को सम्बन्धित नागरिक सेवकों द्वारा तीन वर्ष के लिये निर्वाचित किया जाता है। विभिन्न सेवाओं के लिये दो नियमित व दो वैकल्पिक सदस्य होते हैं। प्रशासन के प्रतिनिधियों को सम्बन्धित मन्त्री या मन्त्रियों के आदेशों द्वारा नियुक्त किया जाता है। इसकी अध्यक्षता उस सेवा के अध्यक्ष या संचालक द्वारा की जाती है जिससे आयोग सम्बन्धित है। नियमानुसार यह आयोग केन्द्रीय निकाय होते हैं। जब स्थानीय स्तर पर नागरिक सेवकों की संख्या अधिक होती है तो स्थानीय आयोग भी संगठित किये जा सकते हैं। वे अपनी खुली बैठकों में इन क्रियाओं पर विचार करते हैं, जो नागरिक सेवकों द्वारा अपवाद के रूप में सम्पन्न की जाती हैं। अपनी प्रतिबन्धित बैठकों में वे वार्षिक प्रतिवेदनों, पदोन्नति, अनुशासनात्मक कार्य-वाही, पद विमुक्ति, आदि से सम्बन्धित प्रस्तावों पर विचार करते हैं।

(२) संयुक्त तकनीकी समितियां [The Joint Technical Committees]—प्रत्येक विभाग या सेवा में एक या अधिक संयुक्त तकनीकी समितियां होती हैं जिनका सम्बन्ध मन्त्री और संचालकों से रहता है। मन्त्रि-मंडलीय विभाग के प्रादेशिक जिलों में स्थानीय संयुक्त तकनीकी समितियां भी स्थापित की जा सकती हैं। इन समितियों की बनावट व सदस्यों की संख्या उस आदेश द्वारा निर्धारित की जाती है जो प्रधानमन्त्री एवं सम्बन्धित मंत्री द्वारा संयुक्त रूप से प्रसारित किया जाता है। चाहे परिस्थितियां कुछ भी हों किन्तु इसके सदस्यों में स्टाफ और प्रशासन के बराबर के प्रतिनिधि होते हैं। दोनों प्रकार के सदस्यों की नियुक्ति तीन वर्ष के लिये की जाती है। इस समिति की अध्यक्षता मंत्री या उसका प्रतिनिधि या संचालक या सेवा का प्रमुख या स्थानीय जिले का प्रमुख करता है। संयुक्त तकनीकी समितियां उन सभी प्रश्नों पर विचार करती हैं जो कि मंत्री या विभागीय अध्यक्ष द्वारा इसके समक्ष प्रस्तुत किये जाते हैं। इन प्रश्नों का सम्बन्ध सेवाओं के संगठन, उनकी कार्यकुशलता, उन्हें सम्पन्न करने के तरीकों के आधुनिकीकरण, स्टाफ के संस्थानों की कार्यकुशलता तथा सेवीवर्ग को प्रशासित करने वाले कानूनी नियमों से रहता है।

(३) सरकारी कार्यालय की उच्चतर परिषद [The Higher Council of Public Office]—इस परिषद में २८ नियमित सदस्य होते हैं जिनकी नियुक्ति आदेश द्वारा की जाती है। इनमें से १४ की नियुक्ति नागरिक सेवकों के उन व्यापारिक संगठनों की सिफारिश पर की जाती है जो सर्वाधिक प्रतिनिधित्वपूर्ण होते हैं। अन्य १४ सदस्य प्रशासन का प्रतिनिधित्व करते हैं। इस परिषद की अध्यक्षता प्रधानमन्त्री अथवा सरकारी कार्यालय के मन्त्री द्वारा की जाती है। दोनों ही श्रेणियों के सदस्यों के लिये ८ वैकल्पिक सदस्य नियुक्त किये जाते हैं। यह परिषद अपनी सामूहिक बैठक करती है अथवा विभागीय बैठक करती है। जब यह अपनी सम्मागीय बैठकें करती है तो इसे दो भागों में बांट दिया जाता है एक ओर प्रशासकीय सम्भाग और दूसरी ओर व्यावसायिक संघ। जब परिषद अपनी सम्भागीय बैठक करती है तो उसे नागरिक सेवकों या सरकारी कार्यालय से सम्बन्धित सामान्य प्रकृति के प्रश्नों पर विचार करने से रोक दिया जाता है। यह परिषद [illegible] तथा पदों की सारिणी के वर्गीकरण के सम्बन्ध में विचार [illegible] के लिए प्रयुक्त की जाती है। यह संयुक्त प्रशासकीय [illegible] एवं संयुक्त तकनीकी समितियों के सम्बन्ध में एक समन्वयकर्ता का भाग अदा करती है। [illegible] अनुशासनात्मक निर्णयों के विरुद्ध अपील की जाती है तो [illegible] की जाती है।

उपर्युक्त प्रशासकीय सुरक्षाओं के अतिरिक्त अनेक [illegible] सुरक्षायें भी प्रदान की गई हैं। जब एक नागरिक सेवक [illegible] कर रहा होता है तो यदि किसी नागरिक द्वारा उस पर आक्रमण [illegible], उसके विरुद्ध हिंसात्मक कार्यवाही की जावे, [illegible] यह सब करने की धमकी दी जावे तो उसके विरुद्ध कार्यवाही [illegible] है। जब नागरिक अधिकारी द्वारा अपने [illegible] उत्तरदायित्व के [illegible]

पर कोई अपराध किया जाता है तो राज्य उसे सुरक्षा प्रदान करने के लिये उत्तरदायी नहीं होता। प्रशासन के सम्बन्ध में भी झगड़े उत्पन्न होने पर नागरिक सेवक को प्रशासकीय संगठन द्वारा अनेक सुरक्षायें प्रदान की जाती हैं। यदि एक नागरिक सेवक को लगता है कि उसके उच्चाधिकारी ने कोई अनियमित निर्णय लिया है तो यदि वह चाहे तो प्रशासकीय क्षेत्राधिकार के सम्मुख उस मसले को रख सकता है। नागरिक सेवक सबसे पहले तो उस व्यक्ति के समक्ष अपील करते हैं जो कि झगड़े वाले कार्य को सम्पन्न करने के लिये उत्तरदायी हैं। इस व्यक्ति को अधिक से अधिक चार माह के अन्दर अपील का उत्तर देना होगा। ये अपीलें दो प्रकार की हो सकती हैं। प्रथम तो गैर कानूनी कार्य के विरुद्ध की जाने वाली अपील जो कि अयोग्यता, प्रक्रिया के उल्लंघन, कानून के उल्लंघन शक्ति के दुरुपयोग आदि के लिये प्रयुक्त की जाती है। ये अपीलें बिना किसी कीमत के की जा सकती हैं तथा इनके लिये परिषद के द्वारा प्रतिनिधित्व करना जरूरी नहीं माना जाता। दूसरे प्रकार की अपीलें सम्पूर्ण अधिकार क्षेत्र के बारे में की जाती हैं। इनमें परिषद द्वारा प्रतिनिधित्व को जरूरी बना दिया जाता है।

राज्य और नागरिक सेवक [State and Civil Servants]—बीसवीं शताब्दी की नवीन परिस्थितियों ने फ्रांस के नागरिक सेवकों की स्थिति में पर्याप्त परिवर्तन कर दिया है। इनकी आन्तरिक स्थिति में एक प्रकार की क्रान्ति हो गई है। १९वीं शताब्दी के अन्त तक नैपोलियन की राज्य की परम्परावादी विचारधारा एवं नवीन प्रजातन्त्रात्मक विचारधारा एक बात में एक मत थीं, वह यह कि राज्य एक सर्वोच्च संस्था है और इसलिये इसे अपने कर्त्तव्यों का पालन विविध रूप से करने के लिये सुविधा प्रदान किया जाना जरूरी है। यही कारण है कि नागरिक सेवक को कुछ ऐसी विशेष सुविधायें प्रदान की जाती हैं जो कि व्यक्तिगत रोजगार में नहीं रहतीं। इनको कार्यकाल की सुरक्षा प्रदान की जाती है, लम्बी छुट्टियों की एवं पेन्शन की सुविधा प्रदान की जाती है किन्तु इसके लिए नागरिक सेवकों को कुछ कीमत चुकानी पड़ती है और वह यह है कि उनकी कुछ स्वतन्त्रता प्रतिबन्धित कर दी जाती है। उनकी सेवा की शर्तों को राज्य के द्वारा ही परिभाषित किया जाता है। पदसोपान के सिद्धान्तों को कठोरता के साथ लागू किया जाता है।

वैसे ये सभी सिद्धांत कभी भी औपचारिक रूप से निश्चित नहीं किये गये हैं। किन्तु वर्तमान समय में इन्होंने इन विपरीत परिणामों को छोड़ दिया है जो कि ये नागरिक सेवकों के बारे में रखते थे। १९वीं शताब्दी के उत्तरार्ध में व्यक्तिगत उद्यमों के कर्मचारियों को सामूहिक अधिकार प्रदान किये गये जिनके फलस्वरूप उनके कर्मचारियों की स्थिति में सुधार हो गया। अतः नागरिक सेवकों ने भी अपने लिये इन अधिकारों की मांग का आन्दोलन छेड़ दिया। सरकार ने इसका विरोध किया किन्तु उसे अधिकांश मांगों को स्वीकार करना पड़ा। नागरिक सेवकों के संघों को मान्यता प्रदान की गई, हड़ताल का अधिकार प्रदान किया गया तथा रोजगार की दशाओं के सम्बन्ध में सामूहिक समझौते की व्यवस्था की गई। सिद्धान्त रूप से पुरानी मान्यताओं

को भी कभी-कभी उचित मान लिया जाता है किन्तु व्यवहार में वे अपना बहुत कुछ अर्थ छोड़ चुके हैं। राज्य की सर्वोच्चता एवं नागरिक सेवकों के अधिकारों के बीच एक कठिन समझौता स्थापित किया गया है जिसका संतुलन बहुत कुछ नागरिक सेवकों की ओर झुका हुआ है।

नागरिक सेवकों एवं राज्य के बीच कानूनी सम्बन्ध को समझौते के द्वारा परिमापित नहीं किया गया है इसे कानूनों एवं नियमों द्वारा स्थापित किया जाता है। इस सम्बन्ध में १९वीं शताब्दी के दौरान पर्याप्त विचार-विमर्श किया गया। सन् १९४६ के कानून के एक अनुच्छेद में यह निर्धारित किया गया कि प्रशासन के सम्बन्ध में नागरिक सेवक की स्थिति को कानून एवं डिक्री द्वारा परिमापित किया गया है। इस स्थिति के कुछ एक महत्वपूर्ण परिणाम थे। प्रथम यह कि जब नागरिक सेवक सेवा में प्रवेश करता है तो वह किसी विशेष व्यवहार की मांग नहीं कर सकता। कम से कम एक श्रेणी वाले सभी कर्मचारियों की रोजगार की शर्तें एक जैसी होती है। दूसरे, नागरिक सेवक जब चाहे तब अपनी मर्जी से त्यागपत्र नहीं दे सकता। उसके त्याग पत्र का स्वीकार किया जाना जरूरी है वह केवल तभी प्रभावशील हो सकेगा। कुछ मामलों में तो यह शर्त केवल औपचारिक मात्र ही होती है किन्तु कभी-कभी इसके फलस्वरूप एक नागरिक सेवक को वह पद स्वीकार करना होता है जिसे कि वह नहीं चाहता। संकट के समय प्रायः ऐसा हो जाता है। तीसरे, यदि नागरिक सेवकों एवं राज्य के बीच का सम्बन्ध समझौते पर आधारित रहा होता तो इसकी मान्यता के लिये दोनों पक्षों की एक राय का होना जरूरी था किन्तु ऐसा नहीं है क्योंकि कानूनों एवं नियमों को राज्य द्वारा जब वह चाहे तभी बदला जा सकता है। नागरिक सेवकों को जो सुरक्षायें प्रदान की जाती हैं उनका अस्तित्व कवल तभी तक रहता है जब तक कि कानून द्वारा कोई ऐतराज न किया जाये। व्यवहार में इस समय संतुलन इस प्रकार का है कि राज्य उन सुरक्षाओं एव अधिकारों को समाप्त नहीं कर सकता जो कि दिये जा चुके हैं।

सन् १९४६ के कानून द्वारा रोजगार की जो दशायें परिमापित की गई है वे केवल स्थापित कर्मचारियों पर ही लागू होती हैं। राज्य द्वारा ऐसे स्त्री एवं पुरुषों को भी रोजगार प्रदान किया जाता है जो कि स्थापित नहीं होते। ऐसे कर्मचारियों को इस कानून के आधीन नहीं लिया जाता। इनमें से कुछ पर तो सेवा की सामान्य शर्तें भी लागू नहीं की जातीं। राज्य के साथ इनका सम्बन्ध समझौते पर आधारित होता है। कभी-कभी सरकार को उच्च प्रशिक्षण प्राप्त लोगों की आवश्यकता होती है जिन्हें वह नागरिक सेवा की सामान्य दशाओं के आधीन नियुक्त नहीं कर सकती। इस प्रकार के कर्मचारियों को सेवा की शर्तें इतनी अच्छी प्रदान की जाती हैं कि कभी-कभी तो साधारण नागरिक सेवकों एवं उनके बीच संघर्ष एवं मनमुटाव भी पैदा हो जाता है। गैर-स्थापित सेवकों में सहायक (Auxiliary) एवं अस्थायी नागरिक सेवक भी होते हैं। इनका स्तर प्रायः एक पक्षीय रूप से परिमापित कर दिया जाता है। सहायक नागरिक सेवकों की संख्या अपेक्षाकृत अधिक होती है और इसलिए उनके द्वारा अधिक समस्यायें उठायी जाती

हड़ताल करने वाले कर्मचारी उत्तरदायित्वपूर्ण पदों पर कार्य करते हैं तो इनके बारे में सरकार को विशेष शक्तियां सौंपी जानी चाहियें। इस प्रकार दो भेद किये गये। प्रथम यह कि उच्च नागरिक सेवक हड़ताल नहीं कर सकते और दूसरे यह कि मौलिक सेवायें प्रदान की जानी चाहिए। हड़ताल के दिनों में अनुपस्थित रहने वाले अधिकारी का एक दिन के लिए मासिक वेतन का १/३० भाग काट लिया जाता है।

नागरिक सेवकों का राजनैतिक क्रियाओं में भाग लेने का अधिकार भी कौंसिल डी' एटा द्वारा धीरे-धीरे परिभाषित किया गया है। इस दृष्टि से भी नागरिक सेवकों को स्पष्टतया दो भागों में बांटा जाता है। नागरिक सेवकों की एक बड़ी संख्या राजनैतिक दलों का सदस्य बनने एवं उनकी क्रियाओं में सक्रिय भाग लेने का पूरा अधिकार रखती है किन्तु उत्तरदायी पदों वाले कर्मचारियों पर कुछ सीमायें लगायी गई हैं, यद्यपि उनकी राजनैतिक क्रियाओं को भी पूरी तरह से काटा नहीं गया है। एक सबसे बड़ी बात यह है कि जब वे एक राजनैतिक क्रिया में भाग लें तो उनको यह घोषित नहीं करना चाहिए कि वे नागरिक सेवक हैं। इसके अतिरिक्त उनको उस सूचना का प्रयोग भी नहीं करना चाहिए जो कि उनको अपने पद के कारण प्राप्त हुई है। यदि इन सीमाओं को कठोरता के साथ लागू किया जाये तो ये वरिष्ठ नागरिक सेवकों को किसी भी खुली राजनैतिक क्रिया में भाग लेने से रोक देंगी किन्तु खुली राजनैतिक क्रिया क्या है, यह एक विवादपूर्ण प्रश्न है।

चुनावों में खड़े होने का अधिकार भी पर्याप्त उदार है। नागरिक सेवक स्थानीय चुनाव लड़ सकते हैं तथा स्थानीय परिषदों में बैठ सकते हैं किन्तु ऐसा वे तभी कर सकते हैं जब कि उनका पद उस स्थानीय परिषद से सम्बन्धित नहीं है। एक को निर्वाचित हो जाने के बाद नागरिक सेवकों को अपने पद से त्यागपत्र नहीं देना होता वे डिप्टी बन जाते हैं और अपनी सीट छोड़ने के बाद जब भी चाहें अपने पद पर पुनः लौट सकते हैं।

५

फ्रांस के प्रशासन में नौकरशाही

[THE BUREAUCRACY IN FRENCH ADMINISTRATION]

फ्रांस का लोक प्रशासन उन विशेषताओं से अछूता नहीं है जो कि उसके राष्ट्रीय प्रशासन को निर्धारित करती है। फ्रांस के राष्ट्रीय प्रशासन में अन्य अनेक बातों के साथ नौकरशाही का अस्तित्व भी एक विशेष महत्व रखता है। नौकरशाही वर्तमान प्रजातन्त्रात्मक सरकारों का एक प्रमुख रोग समझा जाता है और इसके लिए उत्तरदायी कारण की व्यापकता एवं महत्व को देखते हुए कई बार उसे प्रशासनिक जीवन का एक आवश्यक अंग माना जाता है। नौकरशाही के लिए उत्तरदायी अनेक संगठनात्मक, राजनैतिक, आर्थिक एवं सांस्कृतिक कारण है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण कारण संस्थाओं का बढ़ता हुआ आकार है। जनसंख्या बढ़ने के कारण संगठनों के रूप का विस्तार भी स्वाभाविक बन गया है। जनसंख्या का विस्तार केवल औद्योगीकृत प्रदेशों में ही नहीं हुआ है किन्तु पिछड़े समाजों में इसका प्रभाव और भी अधिक है। जनसंख्या बढ़ने के साथ औद्योगीकरण के प्रभाव ने भी सामाजिक बनावट पर पर्याप्त प्रभाव डाला है। लोग खेतों से हटकर नगरों की ओर दौड़ने लगे। परिणामस्वरूप राज्य के रूप में भी परिवर्तन और सुधार किए गए ताकि वर्तमान चुनौतियों का सामना कर सकें। इसी प्रक्रिया में प्रशासकीय यन्त्र का आकार भी बढ़ गया। अनेक देशों में स्थानीय स्वायत्त सरकार की परम्परागत स्वतन्त्रता केन्द्रीय सत्ताओं के कारण घट गई। एक शताब्दी पूर्व मुख्य मन्त्रालयों के सरकारी अधिकारियों की संख्या कुल एक सौ होती थी वहां अब यह कई हजार तक होती है। नवीन समस्याओं का सामना करने के लिए तथा आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए नए विभाग बनाए गए जो कि पहले अस्तित्व ही नहीं रखते थे।

विगत विश्व युद्धों में सरकारी संगठन को जो व्यापकता प्रदान की वह शान्तिकाल में भी बनी रही। अधिकारियों की बढ़ती हुई संख्या इस बात का प्रतीक है कि वर्तमान समय में सरकार के कार्य बढ़ रहे हैं तथा इनकी जटिलता बढ़ रही है। असल में आधुनिक संगठन जनता के संगठन होते हैं। जब पुरुष वयस्क जनसंख्या को उन्नीसवीं शताब्दी के उत्तरार्द्ध में अधिक मताधिकार प्रदान किया गया तो अनेक देशों में स्त्रियों को भी मताधिकार मिलने लगा और उसके बाद सरकार की प्रक्रिया में जनता के राजनैतिक महत्व की अवहेलना करना असम्भव बन गया। राजनैतिक दलों को जनता का

समर्थन प्राप्त करने के लिए विशेष संगठन एवं प्रक्रियाएं अपनानी पड़ीं। रूस, जर्मन तथा इटली, आदि देशों में भी तानाशाही पनपी। उसमें राजनैतिक दलों का मुख्य हाथ था और जनता को साथ लेने के लिए अनेक संगठन बनाए गए थे। पूंजीवाद के कारण व्यक्तिगत एकाधिकार की शक्ति के अनेक दोष सामने आए जिनको दूर करने के लिए जन स्वामित्वपूर्ण संगठनों की स्थापना को आवश्यक समझा गया। राष्ट्रीयकरण के माध्यम से राज्य के कार्यों का क्षेत्र बढ़ाया जाने लगा। प्रशासकीय समस्याओं में समाजवादी विचारों का प्रवेश होने के कारण अनेक प्रयोग किए जाने लगे। इस प्रकार बदलते हुए वातावरण और परिस्थितियों ने राज्य सरकार और अर्थ-व्यवस्था को बहुत कुछ बदल दिया। नवीन परिवर्तित परिस्थितियों में नौकरशाही प्रशासन की एक विशेषता बन गई। आज के पूंजीवादी और साम्यवादी दोनों ही गुटों के देश नौकरशाही के दोषों से समान रूप से पीड़ित हैं। पूंजीवादी देशों में नौकरशाही को साम्यवाद का आवश्यक परिणाम माना जाता है जब कि साम्यवादी देश इसे पूंजीवाद का अवशेष कह कर विरोध करते हैं।

वर्तमान समय में प्रशासन से जो असन्तोष हैं उनमें नौकरशाही के प्रति असन्तोप मुख्य रूप से उल्लेखनीय है। इस तथ्य में कोई संदेह नहीं है कि नौकरशाही का स्थान वर्तमान काल के असंतोपों की सूची में सबसे ऊपर है। कम से कम बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ से तो नौकरशाही के प्रति भय की भावना निरन्तर बढ़ती ही जा रही है। जनता सदैव ही इसके प्रसार के विरुद्ध आवाज उठाती रहती है। व्यक्तिवादी विचारधारा के प्रभाव के समय नौकरशाही का अभाव समय की एक विशेषता माना जाता था तथा जहां कहीं भी इसका अस्तित्व रहता था वह देश पिछड़ा हुआ माना जाता था। किन्तु ज्यों-ज्यों प्रगति की दिशा में देश बढ़ते चले गये त्यों-त्यों नौकरशाही का उनमें प्रवेश होता चला गया। नौकरशाही केवल प्रशासन में ही नहीं वरन् हर क्षेत्र में बने संगठनों में काम करती है। उसका प्रभाव राजनैतिक दलों पर भी पड़ने लगा है। नौकरशाही को स्पष्ट करना बड़ा कठिन है। उसके लिए कोई उपचार तलाश करना तो और भी कठिन है। नौकरशाही के सिद्धान्त के बारे में जो मान्यतायें व्यवहृत की जाती हैं वे पर्याप्त जोखिम की मांग करती हैं।

नौकरशाही का सैद्धान्तिक अध्ययन

[Theoritical Study of Bureaucracy]

जिस संगठन में नौकरशाही का प्रभाव होता है उस संगठन की कुछ अपनी विशेपतायें होती हैं। व्यक्ति और समूह के बीच जो सौदेबाजी की युद्ध नीतियां तय की जाती हैं उनके आधार पर उस संगठन की प्रकृति निर्धारित की जाती है। व्यक्ति एवं संगठन के बीच संगठन का एक पहलू है-'शक्ति की दुनियां' जिसमें कि पर्याप्त उचित रूप से वितरण किये बिना आगे नहीं बढ़ा जा सकता। व्यक्ति व संगठन के सम्बन्धों का एक रूप स्वीकृति पूर्ण (Consensus) का है तथा दूसरा रूप है सहयोगपूर्ण खेल (Co-operative game) का।

नौकरशाही के सिद्धान्त के बारे में बहुत पहले से ही विरोधाभास रहा है। पिछले पचास या साठ वर्षों से समाज शास्त्र के उच्च कोटि के विद्वानों ने आधुनिक समाज शास्त्र एवं आधुनिक राजनीति शास्त्र का नौकरशाही को एक मुख्य तत्व माना है। मैक्स वेबर (Max Weber) ने नौकरशाही के एक आदर्श संगठन का वर्णन किया है तथा उसके ऐतिहासिक विकास का तुलनात्मक विश्लेषण किया है। इस प्रकार उन्होंने इसके मूल्य-मुक्त (Value-Free) समाज शास्त्रीय विश्लेषण के लिए मार्ग प्रशस्त किया है। इतने पर भी नौकरशाही के बारे में आज भी अनेक भ्रम एवं परम्परायें प्राप्त होती है।

स्वयं मैक्स वेबर ने ही नौकरशाही का जो अध्ययन किया है उसमें विरोधाभास दिखाई देता है। वह आदर्श रूप (Ideal Type) वाली नौकरशाहियों की सर्वोच्चता का दावा करता है किन्तु दूसरी ओर वह इस प्रकार की नौकरशाहियों की सफलता के इस कारण से भी चिन्तित होता है कि ये अपने सदस्यों पर खतरनाक तरीके से स्तरीकरण (Standardization) थोप देती हैं। वेबर के उत्तराधिकारियों एवं समकालीनों ने जब इस आदर्श रूप का और भी कठोरता से पालन किया तो विरोधाभास (Paradox) और अधिक गहरे हो गये। एक ओर तो अधिकांश लेखकों ने यह माना कि नौकरशाही संगठन आधुनिक विश्व में बौद्धिकता का साकार रूप है और इस लिए संगठन के सभी सम्भावित रूपों से सर्वोच्च है। दूसरी ओर अनेक नौकरशाही को एक लेवियाथान (Leviathan) मानते हैं जो कि मानव जाति को दास बनाने के लिए तत्पर हैं। नौकरशाही से संबंधित अध्ययनों में आशावाद और निराशावाद का कई प्रकार से मेल हुआ है। चाहे इसका अनुपात कुछ भी रहा हो किन्तु नौकरशाही—बौद्धिकता की सर्वोच्चता के सम्बन्ध में सदैव ही दोहरे विश्वास रहे हैं—एक तो कार्यकुशलता के क्षेत्र में है और दूसरा मानवीय मूल्यों के क्षेत्र में।

इस स्थिति को रोबर्ट माइकेल ने अपने लोह नियम (Iron law) के तर्क द्वारा अच्छी प्रकार से स्पष्ट किया है। वह समाजवादी आंदोलन पर पर्याप्त रूप से विचार करने के बाद इस निष्कर्ष पर आये कि प्रजातन्त्रात्मक सामाजिक क्रिया केवल नौकरशाही संगठन के माध्यम से ही सम्भव है, किन्तु नौकरशाही संगठन प्रजातन्त्रात्मक मूल्यों का विरोधी है।[1] नौकरशाही से सम्बन्धित इस विरोधपूर्ण दृष्टिकोण के कारण सकारात्मक विचार न किया जा सका। नौकरशाही के अस्तित्व ने निराशा की भावनायें जागृत कीं। उस समय के विचारकों ने, जैसा कि आल्विन गोल्डनर का कहना है, नौकरशाही को कम करने के उपाय बताने के स्थान पर कहा कि यह तो अपरिहार्य है।[2]

1. *Robert Michels*, Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Leipzig, 1912.
2. "Instead of telling men how bureaucracy might be mitigated, they insist that it is inevitable."
—*Alvin Gouldner*, "Metaphysical Pathos and the Theory of Bereaucracy," in Amitai Etzioni, Complex Organisations, 1961, P. 82.

मार्च तथा साइमन (March and Simon) का कहना है कि नौकरशाही के बारे में मैक्स वेबर के विचार प्रारम्भिक बुद्धिवादी विचारों से मिलते हैं जो कि संगठन में मानवीय व्यवहार पर प्रकट किये गये थे। कुछ विचारक इस कथन को भी अतिशयोक्ति मानते हैं किन्तु माइकेल तथा नौकरशाही के क्रांतिकारी विचारकों ने इसे पूर्णतः उपयुक्त माना है।

नौकरशाही के प्रति मानवीय सम्बन्ध दृष्टिकोण (The 'Human Relations' Approach to Bureaucracy)—हर्बर्ट साइमन तथा जेम्स मार्च ने मानव सम्बन्धों की विचारधाराओं एवं नौकरशाही के सिद्धान्त के बीच समरूपता का उल्लेख किया है। मानवीय क्रियायें सम्बन्धित व्यक्तियों की भावनाओं एवं स्थायी भावों पर आधारित होती हैं तथा व्यक्ति एवं समूह के आपसी सम्बन्ध उन पर असर डालते हैं। यह आशा नहीं की जाती है कि आर्थिक बौद्धिकता लागू करने के बाद कोई पूर्व विचारित परिणाम प्राप्त हो सकेगा। दूसरी ओर नौकरशाही के कार्य संचालन को अन्तर्वैयक्तिकता, विशेषज्ञता एवं आदर्श रूप के पदसोपान के संयोग द्वारा पूरी तरह से स्पष्ट नहीं किया जा सकता। यदि कोई यह मानता है कि एक समूह का सर्वाधिक कार्यकुशल नेता वह है जो स्वीकृतिपूर्ण नेता (Permissive leader) है तो उसे यह भी मानना पड़ेगा कि सर्वश्रेष्ठ परिणाम उस समय भी प्राप्त नहीं किये जा सकते जब कि वेबर के बताये अनुसार सबसे अधिक बौद्धिक संगठन को प्राप्त कर लिया जाये। ये परिणाम तो केवल उसी संगठन में प्राप्त हो सकते हैं जिसमें अधीनस्थ अधिकारी भी निर्णय लेने की प्रक्रिया में पूरा योगदान करते हैं।

गोल्डनर (Gouldner) ने भी नौकरशाही के सम्बन्ध में अपने विचार प्रकट किये हैं किन्तु उनका अध्ययन पर्याप्त सीमित है क्योंकि ये पदसोपानी नियन्त्रण व्यवस्था से बाहर के प्रश्न नहीं उठाते। इनके अध्ययन का महत्व केवल इस रूप में है कि इन्होंने आदर्श रूप के गतिरोध प्रदर्शित किये हैं। गोल्डनर ने विशेषज्ञों के स्तर की नौकरशाही तथा छोटे स्तर के कार्यकर्त्ताओं की नौकरशाही के बीच अन्तर किया है। वे उस नौकरशाही का वर्णन करते हैं जो कि विशेषज्ञ अधिकारियों के स्तर पर पायी जाती है। उनका मत है कि यह नौकरशाही जिन मूल्यों पर आधारित है वे ऐसे हैं जिनको हर कोई स्वीकार कर सकता है। इनको विनियमित करने वाले नियम समझाये भी जा सकते हैं तथा उनको व्यवहार में क्रियान्वित भी किया जा सकता है। गोल्डनर महोदय के मतानुसार नौकरशाही की मुख्य समस्या निकट के पर्यवेक्षण की है। अधीनस्थता एवं नियन्त्रण के द्वारा जो तनाव उत्पन्न कर दिया जाता है उसे कम करने के लिए कुछ अवैयक्तिक नियम विकसित किये जाते हैं किन्तु जब इन नियमों को क्रियान्वित किया जाता है तो अन्य प्रकार के तनाव पैदा हो जाते हैं।[1] वैसे नौकरशाही के नियमों का यह मुख्य कार्य माना जाता है कि वे समूहों के बीच मूल्यों के अन्तरों के कारण तथा प्रत्येक को स्वीकार्य आचरण के नियमों को विकसित करने की

---

1. *Gouldner*, Patterns of Industrial Bureaucracy, P. 177

असम्भवता के कारण तथा मैत्रीपूर्ण अनौपचारिक अन्तर्सम्बन्धों की निरन्तर कमी के कारण जो तनाव पैदा हो जाते हैं उनको ये दूर करें।

कुछ विचारकों का कहना है कि गोल्डनर का विश्लेषण सन्तोषजनक नहीं है क्योंकि उसने स्पष्ट रूप से यह नहीं बताया कि विभिन्न समूहों के मूल्य क्यों आवश्यक रूप से भिन्न-भिन्न होते हैं, मैत्रीपूर्ण अन्तर्सम्बन्ध क्यों कम होते जाते हैं तथा स्वीकार करने योग्य आचरण के नियम क्यों नहीं विकसित किये जा सकते। गोल्डनर ने नौकरशाही को कार्यकुशलता प्राप्त करने के साधन के रूप में ही नहीं समझा है वरन् यह तो इसे एक संगठन में तनावों को कम करने का रास्ता मानता है।[1] रॉबर्ट के० मेर्टन (Robert K. Merton), फिलिप सेल्जनिक (Philip Selznic) तथा आलविन गोल्डनर (Alwin Gouldner)—ये तीन मुख्य विचारक हैं जिन्होंने नौकरशाही पर मानव सम्बन्धों की दृष्टि से शोध कार्य किये हैं। ये तीनों ही वेवर के मॉडल प्रकार की नौकरशाही के मौलिक विचार से भिन्न हो जाते हैं। इन तीनों ही लेखकों ने नौकरशाही के प्रचलित एवं दमनकारी रूप पर जोर दिया है किन्तु वे बौद्धिकता एवं कार्यकुशलता के पहलुओं की अवहेलना करते हैं जो किसी भी प्रकार के संगठन के केन्द्रीय तत्व होते हैं। जैसा कि मार्च तथा साइमन ने बताया है, ये सिद्धांत भावी प्रगति के लिए स्तर का काम करते हैं किन्तु ये मानवीय व्यवहार से सम्बन्धित उन सिद्धान्तों से सिमित थे जिन पर ये आधारित थे।

नौकरशाही के दोष

(Defects of Bureaucracy)

नौकरशाही के कारण प्रशासनिक संगठन में जो दोष आ जाते हैं उनका कई एक प्रसंगों में उल्लेख किया जाता है तथा उनको मिटाने के लिए अनेक प्रयास सुझाये जाते हैं। नौकरशाही का असल में अर्थ एक गलत प्रशासन है जो कि गलत ढंग से कार्य कर रहा है। नौकरशाही का यह एक अर्थ है जो कि सर्वाधिक प्रचलित है। इसका एक दूसरा अर्थ वह है जो हमने ऊपर देखा है। यह अर्थ मैक्स वेबर आदि सामाजिक दार्शनिकों एवं जर्मनी के अर्थशास्त्रियों ने एवं सामाजिक संगठन के विषय के कुछ महत्वपूर्ण लेखकों ने इसे प्रदान किया है। मैक्स वेबर ने इसे प्रशासन की बुद्धिपूर्ण व्यवस्था माना है। इस विचार का पर्याप्त प्रभाव हुआ और अमरीकी लेखकों ने भी इसका इसी रूप में अर्थ निकाला है। इसके परिणामस्वरूप पर्याप्त भ्रम पैदा हुआ। आज यदि हम प्रशासकीय संगठन के सामान्य रूप की विशेषता के रूप में नौकरशाही का प्रयोग करें तो वह उसके प्रचलित अर्थ से भिन्न होगा। नौकरशाही का प्रचलित प्रयोग एक संगठन कार्यों एवं संगठन की अपूर्णताओं को प्रदर्शित करने के लिए रख छोड़ा है। तकनीकी नौकरशाही दोषों एवं सामाजिक नौकरशाही दोषों के बीच पर्याप्त अन्तर रहता है। तकनीकी नौकरशाही दोष बड़े संगठनों की रचना एवं कार्यों में अन्तर्निहित

---

1. *Michel Crozier.* The Bureacratic Phenomenon Taristock Publications, 1964, P. 182.

होते हैं और इसलिए एक सीमा तक वे अपरिहार्य होते हैं, यद्यपि इन दोषों का रूप एवं प्रसार अलग-अलग संगठनों में बदलता रहता है, किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि इन दोषों को दूर करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की जाये तथा बिना प्रतिकार के ही स्वीकार कर लिया जाये। प्रतिकार के लिए कार्यवाही तभी की जा सकती है जबकि हम पहले इनकी प्रकृति एवं उत्पत्ति का ज्ञान प्राप्त कर लें। वर्तमान समय के बड़े संगठनों का आलोचना करते समय इनके विरोध में जो कुछ कहा जाता है उसे आवश्यक रूप से संगठन का दोष माना जाता है। दूसरी ओर संगठन के नौकरशाही दोष केवल उद्देश्यपूर्ण सुझाव हैं जो कि संगठन के उद्देश्यों की प्राप्ति में कोई योगदान नहीं करते तथा इसके विपरीत वे संघर्षपूर्ण सम्बन्ध रखते हैं।[1]

नौकरशाही व्यक्तित्व (Bureaucratic Personality)—बड़े संगठनों में जो नौकरशाही के दोष दिखाई देते हैं वे या तो व्यक्तिगत अधिकारियों के व्यवहार पर प्रशासकीय कार्योंके प्रभाव से उत्पन्न होते हैं अथवा प्रशासकीय व्यवस्था की प्रक्रिया एवं रूप से। ये सरकारी सेवा, सरकारी अधिकारी, नागरिक सेवक आदि में मुख्य रूप से पाये जाते हैं अत: ये सभी जनता की दृष्टि से नौकरशाही की काली तस्वीर के अंग हैं। वैसे नौकरशाह अधिकारी में जो विशेषताएं होती हैं वे अन्य बड़े निकायों के व्यावसायिक प्रशासकों में भी पाई जा सकती हैं। द्वितीय विश्व युद्ध के अन्तिम दिनों में नागरिक सेवकों के प्रशिक्षण पर ब्रिटिश संसदीय समिति ने नौकरशाही अधिकारियों की दिन प्रतिदिन की आलोचनाओं को संक्षेप रूप में व्यक्त किया है। उसके द्वारा गिनाये गये दोष हैं—परम्पराओं पर बहुत अधिक जोर देना, सामान्य जनता से दूरी, पहल एवं कल्पना का अभाव, प्रभावहीन संगठन एवं मानव शक्ति का अपव्यय, निर्णय लेने तथा उत्तरदायित्व सम्भालने के प्रति अनिच्छा आदि।[2]

नौकरशाही इन सभी दोषों में से प्रभावहीन संगठन एवं मानवीय शक्ति के अपव्यय को छोड़ कर अन्य सभी प्रशासकीय व्यवस्था के दोष हैं। ये सभी एक जैसी परिस्थितियों के परिणाम नहीं हैं तथा वे सभी देशों में या सभी प्रकार के सगठनों में एक जैसा महत्व नहीं रखते। शेष समाज से दूरी प्राय: सरकारी अधिकारियों में अधिक देखने को मिलती है तथा व्यापार संघों एवं निगमों के अधिकारियों में कम प्राप्त होती है। इसे अमरीका की अपेक्षा ब्रिटिश नागरिक सेवक की मुख्य विशेषता माना जाता है। तुलनात्मक रूप से यह देखा जा सकता है कि किस प्रशासकीय अधिकारी से क्या गलतियां होती हैं। इस प्रकार ये गलतियां एक सीमा तक उनके कार्य में ही अन्तर्निहित

---

1. "On the other hand, features which do not contribute anything to the realisation of the purpose of the organisation, and still more those which actually conflict with it, must be regarded as bureaucratic defects.",
—*E. Strauss*, The Ruling Servants, George Allen and Unwin, 1961, P. 43.

2. Report of the Committee on the Training of Civil Servants, May, 1944, Cmd. 6525.

माना जा सकता है। प्रशासकीय अधिकारी का नमूना एक ऐसा व्यावसायिक कार्यकर्त्ता है जो कि अपना अधिकांश समय एवं शक्तियां अपने काम पर ही लगाता है। लोक प्रशासन तो विशेष रूप से जीवन पर्यन्त का व्यवसाय होता है। सरकारी केरियर की सफलता के लिए एक निश्चित संगठनात्मक रूप होता है। दूसरी ओर विशेषज्ञ के पद की सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि तकनीकी प्राप्तियां कितनी की गई है। प्रशासकीय केरियर में सफलता को पदोन्नति के समरूप माना गया है। पदसोपान में एक व्यक्ति को जो अधिकार की स्थिति प्राप्त होती है उसी के आधार पर उसकी सफलता को नापा जाता है। उच्च पद पर अधिक शक्ति एवं अधिक आय होती है। इस लिए उन्नति के अवसर एवं प्रभाव एक व्यक्तिगत अधिकारी के लिए पर्याप्त महत्वपूर्ण होते है तथा उसके दृष्टिकोण पर प्रभाव डालते है।

एक व्यक्तिगत अधिकारी यद्यपि पूरे संगठन में एक छोटा सा स्थान रखता है किन्तु वह एक सम्पूर्ण संगठन का भाग है तथा पूरे संगठन में शक्ति के प्रयोग का उसके दृष्टिकोण पर प्रभाव पड़ता है। बाहर के व्यक्ति के साथ उसका व्यवहार इसी दृष्टिकोण से निर्धारित किया जाता है। सरकारी सेवा में जो व्यक्ति रहते है उनमें यह चेतना रहती हैकि वे सर्वोच्च संगठन के सदस्य है और इससे उनका दृष्टिकोण व्यापक बनता है। प्रत्येक बड़े संगठन में पूरे समय कार्य करने वाला उसका स्टाफ होता है, इसकी पद श्रेणी होती है, पदोन्नति व्यवस्था होती है तथा इसके भौतिक पुरस्कार होते हैं। एक व्यक्तिगत अधिकारी के दैनिक जीवन एवं दृष्टिकोण को निश्चित करने में इन सब चीजों का पर्याप्त असर रहता है। उसका जीवन एक विशेष प्रकार का बन जाता है तथा वह अपनी अधिकारी दुनियां में अधिक सम्बन्ध रखता है जिसका कि वह सदस्य है। ऐसी स्थिति में बाहर के विश्व से उसका पार्थक्य स्वाभाविक प्रतीत होता है। एक बड़े संगठन में अधिकारी को ऐसे चालू कार्यों में अधिकतर समय देना होता है जो बाहर की दुनियां से कोई सम्बन्ध ही नहीं रखते। फिर भी संगठन के अधिकारियों को बाहरी दुनियां से सम्बन्ध बनाये रखना होता है क्योंकि उसके हितों की साधना करना ही इसका अन्तिम लक्ष्य है। जब कभी सामाजिक वातावरण में बड़े परिवर्तन होते हैं तो संगठन के अधिकारियों को तुरन्त ही उसके प्रति प्रतिक्रिया करनी होती है ताकि सम्पूर्ण संगठन को बनाये रखा जा सके।

सामाजिक जीवन एक परिवर्तनशील तत्व है जिस पर किसी का अधिकार नहीं होता। कभी न कभी अधिकारी के सामने ऐसी परिस्थितियां आ सकती हैं कि जिसकी वह कल्पना भी नहीं कर सकता। संगठन की नीतियां एवं निर्देश अतीत की उपज होते हैं तथा वे भूतकालीन अनुभव पर आधारित रहते हैं किन्तु समय परिवर्तनशील है और नये समय की नई परिस्थितियों में वे असामयिक ठहर सकते हैं। ऐसी स्थिति आने पर अधीनस्थ अधिकारी के सामने कई विकल्प आते हैं। प्रथम यह कि वह नियमों को उस स्थिति में लागू करे जहां कि वे हो नहीं रहे हैं। दूसरे, वह उन नियमों से परे हट कर स्वतंत्र निर्णय ले और तीसरे यह कि वह कुछ न करे और नये निर्देशों की प्रतीक्षा करे। पुराने नियमों को परिवर्तित नवीन परिस्थितियों के अनुकूल बनाये रखने का प्रयास अनिश्चित काल तक नहीं चल सकता। यह एक न एक दिन असफल सिद्ध होता है। अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा नियमों के उल्लंघन का सदैव ही विरोध किया जाता है क्योंकि इससे संगठन के अनुशासन का उल्लंघन होता है। अधिकांश प्रशासकीय निर्णय परम्पराओं के आधार पर ही लिए जाते हैं और इस प्रकार वे सम्पूर्ण व्यवस्था की बनावट में गहराई में समाये रहते हैं। जहां को परम्परा न हो या इसकी क्रियान्विति को शक्तिशाली बाहरी हितों द्वारा रोका जाये तो अधिकारी से यह आशा नहीं की जाती कि वह स्वयं निर्णय लेकर ऐसा उत्तरदायित्व अपने ऊपर ले जिसे वह प्रशासनिक नियमों के अनुसार नहीं ले सकता है। वह ऐसे मामले को अपने उच्च अधिकारी के पास भेज देगा और यदि मामला संगीन है तो उस पर शीर्ष पर निर्णय लिया जायेगा तथा उसे नीचे तक पहुंचाया जायेगा। ऐसा करने में पर्याप्त समय लग जाता है।

परम्परागत रूप से नौकरशाही व्यक्तित्व उसे कहा जाता है जो कि परम्परागत व्यवहार के आसपास विकसित होता है। मेर्टन Merton) के मतानुसार विधिवत् व्यवहार वह होता है जो कि संस्थागत साधनों पर अधिक जोर देता है और संगठन के लक्ष्यों की अवहेलना करता है।[1] इस प्रकार नौकरशाही में लक्ष्यों की अपेक्षा साधनों को अधिक महत्वपूर्ण माना जाता है। कई बार एक उपयुक्त व्यक्ति भी इसलिए अनुपयुक्त बन जाता है क्योंकि उसको अनुपयुक्त परिस्थितियों में उपयुक्त बैठाने का प्रयास किया जा रहा है। एक नौकरशाह के आज अनेक रूप प्राप्त होते हैं जैसे आत्म-संतुष्ट नवीन प्रयोगकर्त्ता (Self-satisfied Innovator), आज्ञाकारी सहायक (Submissive Assistant), क्रान्तिकारी (Rebellious) तथा विधिवत अधीनस्थ (Ritualist subaltern) आदि। प्रत्येक अत्यन्त शक्तिशाली एवं सक्रिय अभिकरण में इस प्रकार का नियमित पदसोपान सम्बन्धी प्रबन्ध होता है। इस प्रकार के प्रबन्ध में लोग कम अनिच्छुक बन पाते हैं। अनिच्छा प्रायः तब होती है जब प्रक्रियाओं में कठोरता पाई जाये और नवीन प्रयोग के

---

1. *Robert K. Merton*, "Bureaucratic Structure and personality," Social forces, XVIII [1940], 560-63 Republished in Social Structure [rev. ed ; Glencoe, Ill : The Free Press, 1957, P. 206

अवसर कम हों। जब कर्मचारी में परिवर्तन की क्षमता एवं शक्ति का अस्तित्व रहता है तो वह अपने कार्य में अधिक अपनत्व की भावना का अनुभव करता है। नौकरशाही से मुक्त अधिकारी का व्यक्तित्व चाहे किसी प्रकार का ही क्यों न हो किन्तु उसके द्वारा कुछ एक दोष अवश्य ही सामने लाये जाते हैं। इन दोषों की मात्रा एवं अनुपात संगठन एवं उसके सदस्यों की प्रकृति के आधार पर बदलता रह सकता है। नौकरशाही के विभिन्न अवगुणों में से मुख्य निम्न हैं—

(१) लाल फीताशाही (Red Tape) नौकरशाही के दोष से ग्रसित अधिकारी के मन की जो स्थिति बन जाती है तथा उसकी जो विशेष आदतें पड़ जाती हैं उनके कारण प्रशासनिक यन्त्र की प्रक्रिया लाल फीताशाही के अनुसार चलने लगती है। कार्य में देरी, कागजों का यहां से वहां दौड़ना, कागजों को दबा देना, निर्णय न लेना आदि इस लाल फीताशाही के ही विभिन्न पहलू हैं जिनका अन्तिम परिणाम यह होता है कि कार्य रुक जाता है।

काम को टालना (Procrastination) या देरी करना अकार्यकुशलता का एक सर्वाधिक स्पष्ट रूप है तथा इसको नौकरशाही अयोग्यता का प्रमाण माना जाता है। एक संगठन यदि किसी सेवा को बड़े स्तर पर प्रदान करना चाहता है तो वह सेवा चाहे कितनी ही सरल क्यों न हो उसके लिए एक नियमित प्रक्रिया अपनाना जरूरी बन जाता है। लाल फीताशाही अथवा किसी कार्य को टालना सरल शब्दों में वह होता है जबकि एक संगठन किसी कार्य को उसके लिए आवश्यक समय के अन्दर-अन्दर पूरा न कर सके। इस प्रकार के संगठनों द्वारा की जाने वाली सेवायें प्रायः सरल नहीं होतीं बल्कि उनकी सम्पन्नता में अनेक विभागों को सहयोग देना होता है। कुल मिलाकर एक संगठन के कार्यों को हम दो भागों में विभाजित कर सकते हैं। उसके एक भाग में नियमित कार्य (Routine) आते हैं और दूसरे भाग में नीति के प्रश्नों (Policy Issues) को उठाने वाली समस्यायें आती हैं। नीति के प्रश्नों से सम्बन्धित प्रक्रिया के बारे में यह कहा जाता है कि यह लचीली होनी चाहिए तथा नियमित कार्यों की प्रक्रिया विस्तृत, विशेष एवं पर्याप्त कठोर होनी चाहिए क्योंकि जब तक कठोरता नहीं रखी जायेगी तब तक प्रतिदिन उपस्थित होने वाले इन नियमित कार्यों को सम्पन्न करना कठिन हो जायगा। सुविधा की दृष्टि से अपनाई गई कठोरता का कुछ मूल्य भी चुकाना पड़ता है और वह यह है कि व्यक्तिगत परिस्थितियों पर विशेष ध्यान नहीं दिया जा सकता। दूसरे, यह भी हो सकता है कि एक विशेष समय में स्थापित प्रक्रिया बाद की बदली हुई परिस्थितियों में निकम्मी सिद्ध हो जाय। शीघ्र बदलती हुई सामाजिक परिस्थितियों में यदि कठोर प्रक्रिया को अपनाया जाता है तो वह लाभदायक होने की अपेक्षा हानिकारक सिद्ध हो सकती है। कभी-कभी तो बदली हुई परिस्थितियों के कारण कानून को बदलना भी जरूरी हो जाता है।

नीति सम्बन्धी विषयों को व्यक्तिगत अधिकारी के क्षेत्र में रख दिया जाता है तो इसके कारण अन्य अधिकारियों की शक्तियां सीमित बन जाती

हैं। अधीनस्थ अधिकारी यह नहीं चाहते कि वे स्वयं ही महत्वपूर्ण निर्णयों को लें जिनमें नीति सम्बन्धी मामलों के उठने की सम्भावना भी उत्पन्न होती हो। ऐसी स्थिति में वह एक जोखिम लेना नहीं चाहता। इसके परिणाम-स्वरूप देरी होने की पूरी सम्भावना रहती है। यह एक सर्वविदित प्रवृत्ति है किन्तु एक कुशल प्रशासन को सदैव ही इसके हानिकारक प्रभावों के विरुद्ध प्रतिक्रिया करनी चाहिए। केवल तभी वह नौकरशाही के दोषों से अपने आपको अलग कर सकेगा।

कार्य में देरी लाने वाली दूसरी चीज फार्म की व्यवस्था है जिसके कारण कि अनेक परेशानियां उत्पन्न हो जाती हैं। फार्म का प्रयोग करना एक ऐसा अभ्यास है जिसके द्वारा कि एक संगठन अपने कार्य की गति को बढ़ा सकता है तथा उसे सरल कर सकता है किन्तु जब इस व्यवस्था के दोष उत्पन्न होते हैं तो वे अपने लक्ष्य को भी पीछे छोड़ देते हैं। जब प्रशासन एवं जनता के बीच सम्बन्धों के लेखे रखने, प्रतिवेदन देने एवं अभिलेख रखने आदि को प्रचलित तरीकों के आधार पर चलाया जाता है तो अनेक असुविधायें सामने आती हैं।

प्रशासनिक कार्यों का दोहराव भी एक समस्या होती है। जब कार्यों का विशेषीकरण होने लगता है तथा विभागों की संख्या अधिक बढ़ जाती है तो नौकरशाही के अनेक दोष पैदा हो जाते हैं जो कि प्रशासकीय व्यवस्था की कार्यकुशलता को रोक देते हैं तथा बाहरी हितों के अन्तर्गत अनेक प्रकार के भेद पैदा हो जाते हैं। एक संगठन के विभिन्न विभाग एक ही कार्य को दोहराते हैं। एक संगठन के सेवक अथवा विभिन्न विभागों के अधिकारी यद्यपि एक घटना को बहुत कुछ एक ही दृष्टिकोण से देखते हैं किन्तु इसके बाद भी उनको एक जैसे निष्कर्षों पर पहुंचने के लिए कठिनाई का अनुभव होता है। एक संगठन के दो विभाग अपने अनेक अधिकारियों व कर्मचारियों की सहायता से बहुत कुछ एक जैसी ही सूचना प्राप्त करते हैं। इसके स्थान पर वे एक ही जगह क्यों न सूचना को एकत्रित करलें तथा दोहरेपन से होने वाले अपव्यय को रोक सकें। दोहरावे की व्यवस्था जब कार्यालय भवन की सीमाओं से बाहर जनता एवं प्रशासन के पारस्परिक सम्बन्धों में भी होने लगती है तो परेशानी हो जाती है। एक ही संगठन के अलग-अलग विभाग जब जनता से एक जैसी मांग करते हैं, प्रार्थना करते हैं अथवा परामर्श देते हैं तो परिणाम प्रायः असफलता में फलीभूत होता है। दोनों विभागों के विशेषज्ञ एक ही समस्या पर कभी भी एकमत नहीं होते और जब इनके बीच का विरोध बढ़ता जाता है तो जनता के सामने संगठन का समन्वय-विहीन वातावरण सामने आने लगता है। दो विभागों के विशेषज्ञों को एक दूसरे द्वारा एकत्रित की गई सूचनाओं में अपने लिए काम की बातें कम मिल पाती हैं। अतः वे दोनों ही अलग-अलग प्रश्नावलियां भेजते हैं।

(२) विभागवाद [Departmentalism]—विभागवाद नौकरशाही का एक अन्य दोष है जो कि सम्पूर्ण प्रशासकीय व्यवस्था की कार्यकुशलता पर आघात करता है। इस बीमारी के लक्षण उस समय प्रकट होने लगते हैं जबकि विभिन्न विभागों के बीच एक जैसे सामान्य उद्देश्यों के प्रति चेतना

हैं। अधीनस्थ-अधिकारी यह नहीं चाहते कि वे स्वयं ही महत्वा
लें जिनमें नीति सम्बन्धी मामलों के उठने की सम्भावना भ
हो। ऐसी स्थिति में वह एक जोखिम लेना नहीं चाहता।
स्वरूप देरी होने की पूरी सम्भावना रहती है। यह एक सर्वा
किन्तु एक कुशल प्रशासन को सदैव ही इसके हानिकारक प्र
प्रतिक्रिया करनी चाहिए। केवल तभी वह नौकरशाही के
आपको अलग कर सकेगा।

कार्य में देरी लाने वाली दूसरी चीज फार्म की
कारण कि अनेक परेशानियां उत्पन्न हो जाती हैं। फार्म का
ऐसा अभ्यास है जिसके द्वारा कि एक संगठन अपने कार्य
सकता है तथा उसे सरल कर सकता है किन्तु जब इस व्य
होते हैं तो वे अपने लक्ष्य को भी पीछे छोड़ देते हैं। जब
के बीच सम्बन्धों के लेखे रखने, प्रतिवेदन देने एवं अभिले
प्रचलित तरीकों के आधार पर चलाया जाता है तो अने
आती हैं।

संदिग्ध है। विरोधियों के विपरीत लगातार जो कार्य कराये जाते थे उनके कारण नौकरशाही असंवैधानिक कार्यों को सम्पन्न करने की स्थायी आदत पा जाती है। क्रांति की धमकियों के कारण भी नौकरशाही के मुखियाओं को अधिक पुलिस शक्तियां प्रदान की गई। इस प्रकार घृणित अल्पसंख्यकों के राजनैतिक शासन तथा नौकरशाही के प्रशासनिक शासन का योग हो गया और इसको समाप्त करने के लिए केवल क्रांति का ही सहारा शेष रह गया। सन् १८३० और १८४८ में क्रांति की गई।

१९वीं शताब्दी के पूर्वार्घ में फ्रांस की राजनीति में नौकरशाही का जो महत्व रहा था वह केवल यही था कि इसने क्रमिक प्रगति के मार्ग को रोक कर क्रांतिकारी मार्ग की प्रेरणा दी। फ्रांस की राजनीति में जो भी परिवर्तन आये वे फ्रांस के समाज के गतिशील वर्ग द्वारा निर्धारित किये गये। यह वर्ग शहरों में तथा वहुत कुछ पेरिस में केन्द्रीकृत था। फरवरी, १९४८ की क्रान्ति में किसानों के रूप में एक नया सामाजिक तत्व राजनीति में आ गया।

क्रान्ति के वाद जो संविधान अपनाया गया वह क्रान्तिकारी राजनैतिक प्रवृत्तियों से पूर्ण था और इस प्रकार शहरों के वहुत अधिक विरुद्ध था किन्तु फिर भी इसने छोटे किसानों के साथ कोई सहानुभूति दिखा कर देहाती प्रदेशों का पक्ष लिया हो, ऐसी वात न थी। देहाती क्षेत्रों के निर्वाचनों पर प्रीफेक्ट तथा उसके स्टाफ का पर्याप्त प्रभाव रहता था। इस प्रकार फ्रांस की राजनीति में नौकरशाही का प्रभाव अव भी महत्व पूर्ण वना रहा किन्तु इसका नियंत्रण अव स्थानीय हो गया था। प्रत्येक सीनेटर तथा डिप्यूटी इसे अपना प्रथम महत्वपूर्ण कर्त्तव्य मानता था कि अपने चुनाव क्षेत्र के प्रशासन के वारे में वह कुछ कहे। वह या तो प्रीफेक्ट, सव-प्रीफेक्ट आदि मुख्य पदों पर अपने उम्मीदवारों को नियुक्त करके अथवा अपने विपरीत अधिकारियों को पद से हटा करके स्थानीय प्रशासन में हस्तक्षेप करने का प्रयास करता था। फ्रांस की नौकरशाही का आकार वहुत वड़ा है तथा इसका महत्व भी वहुत अधिक है अतः कोई भी राजनैतिक नेता इस पर अधिकार एवं नियंत्रण रखने की अवहेलना नहीं कर सकता। कुल मिलाकर सम्पूर्ण नौकरशाही का संगठन एवं क्रियान्वयन वहुत कुछ सरकार की इच्छा पर आधारित था तथा राजनैतिक सर्वोच्चता के लिए जो भी कठिन लड़ाइयां लड़ी जाती थीं वे प्रशासकीय होने के साथ-साथ संसदीय भी होती थीं।

फ्रांस में नौकरशाही शासन की प्रगति महान राजनैतिक एवं सामाजिक झगड़ों का परिणाम है जो कि वर्तमान फ्रांस के सामाजिक इतिहास की विशेषता है। इन संघर्षों में प्रशासन की समस्या कार्यपालिका एवं व्यवस्थापिका के संवंधों की समस्या का एक भाग समझी गई थी। राज्य में विभिन्न शक्तियों से संवंधित विचारधाराओं ने फ्रांस के राजनैतिक विचार में वहुत महत्वपूर्ण भाग लिया है। ये विचारधारायें कुछ निश्चित स्वार्थों की अभिव्यक्ति करती थीं। एक स्वतंत्र शक्ति के रूप में नौकरशाही का उदय उस समय से माना जाता है जव कि नेपोलियन ने गणराज्य को समाप्त करने का सफल प्रयास किया था। सन् १८७० तक फ्रांस के राजनैतिक जीवन की मुख्य समस्या यह नहीं थी कि उसकी सरकारें कमजोर थीं वरन् यह थी कि इसे अधिक शक्ति प्रदान

कर दी गई थी तथा फ्रांस के समाज की शक्तियों मे अलग रह कर स्वतंत्र रूप से कार्य करने से इसे रोकने के लिए कोई प्रतिबन्ध नहीं था। समाज एवं राज्य के बीच शक्ति संतुलन की अस्थिर स्थिति का एक कारण यह बताया जाता है कि उस समय प्रत्येक स्तर पर सामाजिक तनाव पाये जाते थे। फ्रांस के सम्पूर्ण राजनैतिक इतिहास को यदि देखा जाये तो हम पायेंगे कि वहां प्रजातंत्र एवं नौकरशाही के बीच सदैव ही संघर्ष छिड़ा रहता था। इस संघर्ष में नौकरशाही को जो विजय प्राप्त होती थी वह बहुत कुछ एक अस्थायी विजय ही रहती थी।

फ्रांस में संगठन की नौकरशाही व्यवस्था

(Bureaucratic System of Organisation of France)

नौकरशाही के चार मूल तत्व माने जाते हैं-इसके नियमों में अवैयक्तिकता पाई जाती है, इसके निर्णयों में केन्द्रीकरण पाया जाता है, स्तरों का पृथक्करण तथा शक्ति सम्बंधों का विकास होता है। जब तुलनात्मक अध्ययन किया जाता है तो हम पाते हैं कि फ्रांस के समाज की अनेक विशेषतायें अमरीका आदि अनेक देशों में भी प्राप्त होती हैं और सम्भवतः यही कारण है कि दोनों देशों की नौकरशाहियों में भी कुछ सादृश्यता पाई जाती है। एक संगठन के सदस्यों को उस संगठन की नौकरशाही व्यवस्था के परिणामस्वरूप अनेक सांस्कृतिक लाभ प्राप्त हो जाते हैं। फ्रांस के सामाजिक संगठन की ऐसी क्या विशेषतायें हैं जो कि वहां के प्रशासन में नौकरशाही को सशक्त बनाती हैं तथा इसी प्रकार किन सांस्कृतिक विशेषताओं के कारण नौकरशाही के गुणों को प्रोत्साहन प्राप्त होता है—इस बात का अध्ययन करके ही फ्रांस की नौकरशाही व्यवस्था के सही रूप को जाना जा सकता है। व्यक्ति का सामाजिक एवं सांस्कृतिक जीवन उसके समस्त व्यवहार का निर्धारणकर्त्ता होता है और इस रूप में यह उसके प्रशासनिक व्यवहार पर भी उल्लेखनीय प्रभाव डालता है।

इस सम्बंध में प्रथम बात व्यक्तियों के बीच पाये जाने वाले तथा समूहों के बीच पाये जाने वाले सम्बंध होते हैं। इन सम्बंधों द्वारा कुछ विशेषतायें सामने रखी जाती हैं। ये विशेषतायें लिपिक अभिकरणों तथा औद्योगिक एकाधिकारों में भी पाई जाती हैं। इन लक्षणों में मुख्य हैं—व्यक्तियों का पृथक्करण, अनौपचारिक क्रियाओं की अपेक्षा औपचारिक क्रियाओं का प्रभुत्व, स्तरों का पृथक्करण तथा विशेषाधिकारों के लिए उनका संघर्ष, ये सभी बातें संगठन की नौकरशाही व्यवस्था में भी महत्वपूर्ण स्थान रखती है। इन सभी लक्षणों को फ्रांस के स्थायी सांस्कृतिक लक्षण कहा जा सकता है। फ्रांस में इन सभी गुणों का अध्ययन करने के लिए क्षेत्रीय आधार पर कार्य किया गया तथा आंकड़ों का संग्रह किया गया। इन आंकडों के अनुसार लिपिक अभिकरण के कर्मचारियों के बीच केवल कुछ ही अनौपचारिक सम्बन्ध पाये गये। लड़कियां पृथक-पृथक रहती थीं। यद्यपि इसके कारण उनको कठिनाई होती थी क्योंकि उनमें से अनेक तो नगरों के लिए अपरिचित थीं तथा अपने परिवार एवं मित्रों से दूर रह रही थीं। अभिकरण में मुश्किल से ही उनका कोई मित्र होता है। वे बाहर से ही किसी को अपना

मित्र बनाना अधिक पसन्द करती हैं। जो परस्पर मित्र हैं उनके सम्बंध भी पर्याप्त घनिष्ट नहीं होते। सांस्कृतिक, शैक्षणिक या ऐसे संगठन बहुत थोड़े हैं जहां पर संगठन के कार्यकर्त्ता अपने खाली समय का उपयोग कर सकें। व्यावसायिक संघ अधिक सक्रिय हैं किन्तु औसतन लड़की के लिए वे केवल औपचारिक कार्य मात्र होते हैं जिनमें वह प्रायः भाग नहीं लेती। कुल मिलाकर अनौपचारिक समूह दिखाई नहीं देते।

लिपिक अभिकरणों की अपेक्षा औद्योगिक एकाधिकारों में अधिक मित्रता प्राप्त होती है किन्तु यहां भी स्थायी अनौपचारिक समूहों का विकास नहीं हो पाता। अनौपचारिक की अपेक्षा औपचारिक समूहों की परम्परा तथा प्रत्येक संगठन का उसके सदस्यों पर कड़ा नियन्त्रण आदि बातों के साथ-साथ यह भी है कि स्तरों में पृथक्करण रहता है, एक स्तर से दूसरे में पदोन्नति होने में कठिनाई रहती है, स्तरों के बीच संचार व्यवस्था रखने में मुश्किल आती है तथा सस्कारवाद के विकास में बाधा आती है। ये सभी विशेषतायें नौकरशाही के विकास की दृष्टि से पर्याप्त उपयोगी मानी जा सकती हैं। अनेक पर्यवेक्षणकर्त्ताओं का यह कहना है कि फ्रांस में स्वतंत्र सामूहिक क्रियाओं का स्तर नीचा है तथा फ्रांस के लोग औपचारिक आधार पर सहयोग करने में कठिनाई का अनुभव करते हैं। अनेक समाज शास्त्रीय अध्ययनों ने इस प्रकार के और भी तथ्य सामने रखे हैं। लूसियन बरनॉट (Lucien Bernot) तथा रैने ब्लैन्कार्ड (Rene Blancard) आदि विचारकों ने पेरिस के निकट स्थित एक गांव का अध्ययन किया तथा यह बताया है कि गांव के बच्चों में सामूहिक जीवन का अभाव है। किसी भी गांव के बच्चे समूह बनाकर नहीं रहते। यही बात युवकों तथा कारखाने में काम करने वालों पर भी लागू होती है। ये लोग एक ही कॉलोनी में रहने के बावजूद अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध नहीं बना पाते। गांव में जो एक मात्र समूह है वह छोटी उम्र वालों का है किन्तु कोई प्रभावशील नेता न होने के कारण वह कोई सफल कार्य नहीं कर पाता। यदि केथोलिक पादरियों को तथा स्कूल के अध्यापकों को छोड़ दिया जाये तो संगठित जीवन का एक अत्यन्त छोटा भाग ही शेष रह जाता है। राजनैतिक क्षेत्र में भी सामूहिक जीवन के प्रति यही उदासीनता झलकती है। देहाती जीवन में रचनात्मक संगठित क्रियायें नहीं रहतीं। वहां नेतृत्व केवल अस्थायी आधार पर ही रहता है तथा वह भी निषेधात्मक उद्देश्यों के लिए।

एक अमरीकी समाज शास्त्री जेसे पिट्स (Jesse R. Pits) ने फ्रांस में व्यक्तिगत पार्थक्य एवं रचनात्मक क्रियाओं के प्रभाव का अध्ययन किया है। उनका कहना है कि अनौपचारिक क्रियाओं का फ्रांस के जीवनयापन के तरीके में प्रभाव नहीं है। वे फ्रांस के समाज को एक डेलिक्वेन्ट समाज कहते हैं। इसके अनुसार एक ही स्तर के सभी सदस्यों में अन्तर्निहित एकरूपता रहती है और आवश्यकता के समय यह सामने आती है किन्तु खुले में कभी स्पष्ट नहीं होती। यह एकरूपता का एक निषेधात्मक प्रकार है जो कि उच्चाधिकारियों एवं अन्य समूहों के विरुद्ध कार्य करती है। फ्रांस के लोगों के लिए अपराधी समाज (Delinquent Community) ही सामूहिक क्रियाओं का

आदर्श होता है। इस समाज के सभी सदस्य अपनी सुरक्षा के लिए एक दूसरे के साथ बंधे रहते हैं। जब कभी एक सदस्य दूसरे से अपनी सहायता की मांग करता है तो दूसरे सदस्य को उसे सहायता देनी होती है ताकि वाह्य सत्ता से रक्षा की जा सके।

फ्रांस के लोगों के जीवन की एक अन्य विशेषता यह होती है कि प्रत्यक्ष आमने-सामने की सत्ता के सम्बन्धों को यथा सम्भव दूर रखा जाता है। खुला संघर्ष केवल उन्हीं समूहों के बीच होता है जो कि प्रत्यक्ष रूप से एक दूसरे के सामने नहीं आते। सत्ता को यथासम्भव अवैयक्तिक नियमों में बदल दिया जाता है। सम्पूर्ण ढांचे को इस प्रकार बनाया जाता है कि जिस सत्ता को कम नहीं किया जा सकता वह इस प्रकार दी जाती है कि यह जिन लोगों पर प्रभाव डालती है उनसे पर्याप्त दूर एवं सुरक्षित स्थान पर रहती है। फ्रांस में संगठन की जो नौकरशाही व्यवस्था है वह वर्तमान संगठन के रूप में भी दूसरे समय की स्वतंत्रता को कुछ बनाये रखा जा सकता है। एक व्यक्ति सदैव ही नियमों का पालन करता है किन्तु वह दूसरे लोगों की इच्छाओं के सामने झुकने के लिए मजबूर नहीं है। इसका अपने आप में निषेधात्मक महत्व है, विधेयात्मक पक्ष में एक व्यक्ति को अधिक लाभ नहीं होता। अधीनस्थ समूह के प्रत्येक सदस्य को अधीनस्थ स्तर के कुछ सदस्यों पर न्यायिक कार्य सौंप दिये जाते हैं।

संगठन में हर जगह जो विशेषाधिकार एवं रणनीति से सम्बन्धित व्यक्तिगत एवं सामूहिक प्रभाव कार्य करते हैं वे बाहरी दुनियां से पृथक्करण की असम्भवता को प्रदर्शित करते हैं। फ्रांस के लोक प्रशासन को एक स्थायी संगठन नहीं माना जा सकता। यह सदैव ही एक प्रक्रिया में रहता है जो कि बौद्धीकरण, असाधारण स्थितियों को कम करने, अनुपयुक्त हस्तक्षेप को रोकने तथा अनुचित प्रतियोगिता को रोकने की ओर संचालित है। फ्रांस के लोगों के लिए संगठन की नौकरशाही व्यवस्था एक सर्वश्रेष्ठ तरीका है जो कि अधिक से अधिक लोगों को योगदान का अवसर प्रदान करता है। इसके विकास को एक ऐसी प्रक्रिया के रूप में विश्लेषित किया जा सकता है जिसमें कि नये स्तर को पर्याप्त स्तर प्रदान किया जा रहा है तथा खेल में भाग लेने की गारन्टी दी जा रही है। निम्नतर अधीनस्थ समूहों में से कुछ तो बहुत अधिक योगदान नहीं कर पाते, उदाहरण के लिए, लिपिक श्रमिकरण की लड़कियां। किन्तु इस प्रकार के कर्मचारी कम दिन ही अपने पद पर रहते हैं तथा अपना पद इसीलिए स्वीकार करते हैं क्योंकि उनको भविष्य में लाभ का आश्वासन दिया जाता है।

फ्रांस के लोगों की प्रकृति की विशेषताओं के आधार पर यह कहा जाता है कि यहां के लोग परिवर्तन का समर्थन प्रायः नहीं करते। यहां एकरूपता, सुरक्षा एवं स्वतन्त्रता से सम्बन्धित मूल्य परिवर्तन के मार्ग को रोकते हैं। कुछ लोगों का यह भी मत है कि फ्रांस के व्यक्ति परिवर्तन को नापसन्द नहीं करते वरन् वे अव्यवस्था, संघर्ष एवं प्रत्येक उस चीज का विरोध करते हैं जो कि अनियंत्रित सम्बन्ध सामने लाये। फ्रांसीसी लोग परिवर्तन की पहल न करके उसकी प्रतीक्षा करते रहते हैं और जब वह हो जाता है तो

उसका स्वागत करते हैं। इस प्रकार ये लोग परिवर्तन से नहीं डरते किन्तु वे उस जोखिम से डरते हैं जो वस्तुस्थिति को बदलने के बाद प्रारम्भ होता है। परिवर्तन का फ्रांसीसी तरीका कुछ दृष्टियों से लाभदायक भी है। यह कहा जाता है कि इससे प्रगति रुक जाती है किन्तु यह बात आंशिक रूप से सही है। फ्रांस के लोगों ने विज्ञान के क्षेत्र में जो प्रगति की है उसने उनको अपने वातावरण का स्वामी बना दिया है।

फ्रांस की सामाजिक व्यवस्था मे कार्य का नौकरशाही तरीका

[The bureaucratic pattern of action in the French Social System]

संगठन में नौकरशाही का अस्तित्व कोई अलग-अलग चीज नहीं होता वरन् इस पर व्यक्तित्व के लक्षणों का, सामाजिक मल्यों का तथा सामाजिक सम्बन्धों का प्रभाव पड़ता है। समाज की विभिन्न संस्थाओं में जिस प्रकार व्यक्ति व्यवहार करता है उसमें भी बहुत कुछ नौकरशाही की बू आती है। फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था, औद्योगिक सम्बन्धों की व्यवस्था, राजनैतिक प्रशासकीय व्यवस्था एवं उपनिवेशवादी व्यवस्था कुछ ऐसे उदाहरण हैं जहा कि फ्रांस के लोगों के नौकरशाही व्यवहार की प्रवृत्तियां सामने आती है। इससे यह भी स्पष्ट हो जाता है कि फ्रांस की सामाजिक व्यवस्था के लिए नौकरशाही रूप का अत्यन्त महत्व है।

फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था—एक देश की शिक्षा व्यवस्था उसकी सामाजिक व्यवस्था की अभिव्यक्ति करती है। यह सामाजिक नियंत्रण का एक सबसे अधिक शक्तिशाली साधन माना जा सकता है जिसके सामने व्यक्ति को झुकना चाहिए। फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था में संगठन की सभी नौकरशाही विशेषतायें देखने को मिलती हैं। तथ्य यह है कि फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था को नौकरशाहीपूर्ण (Bureaucratic) कहा जा सकता है। सर्वप्रथम यह संगठन की दृष्टि से नौकरशाहीपूर्ण है क्योंकि इसका संगठन अत्यन्त केन्द्रीकृत है तथा अवैयक्तिक है। दूसरे यह कार्य की दृष्टि से भी ऐसी है क्योंकि शिक्षा का कार्य ऐसा होता है जिसमें विद्यार्थी एवं अध्यापक के बीच पर्याप्त दूरी रखी जाती है तथा यह दूरी नौकरशाही व्यवस्था के स्तरों के पृथक्करण की भांति ही होती है। अध्यापन की विषय-वस्तु की दृष्टि से भी यह नौकरशाहीपूर्ण है जो कि अन्य देशों की अपेक्षा अधिक अमूर्त है तथा वास्तविक जीवन की मांगों से पर्याप्त दूर है। फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था अत्यन्त केन्द्रीकृत तथा कठोर है। बहुत समय तक माध्यमिक स्कूल व्यवस्था में सैनिक तरीकों को अपनाया गया जो साम्राज्यवादी सृष्टाओं द्वारा प्रारम्भ किये गये थे। द्वितीय साम्राज्य तक स्थिति यह थी कि शिक्षा मंत्री अपने हाथ की घड़ी के आधार पर यह कह सकता था कि उस समय सम्पूर्ण साम्राज्य के स्कूली छात्र क्या पढ़ रहे होंगे। साम्राज्यवादी विश्वविद्यालयों के एकाधिकार को सन् १८५० में तोड़ दिया गया किन्तु रूढ़िवादी एवं धार्मिक स्कूलों की प्रतियोगिता से अधिक कुछ अन्तर नहीं आया। केन्द्रीकृत व्यवस्था को प्राथमिक स्कूलों तक भी बढ़ा दिया गया किन्तु तृतीय गणराज्य के प्रथम दिनों में स्वतंत्र स्कूलों के लिए पर्याप्त संघर्ष किया गया तथा उसमें पर्याप्त विजय प्राप्त

हुई। किन्तु अब भी सभी व्यावहारिक उद्देश्यों के लिए राज्य का शिक्षा पर एकाधिकार बना रहा। विश्वविद्यालयों को स्वायत्तता नहीं सौंपी गई तथा वे एक प्रकार से बड़े राज्य के विश्वविद्यालय के ही इकाई की भांति बने रहे।

पिछले सौ वर्षों में फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था में भारी परिवर्तन आया है। शिक्षा कार्यक्रम कम संस्कारवादी हो गया है, अध्यापकों को बहुत कुछ व्यक्तिगत स्वतंत्रता प्राप्त हो गई है तथा स्कूलों को भी कुछ स्वायत्तता प्राप्त हो गई है। इतना सब ही जाने के बाद भी यहां की शिक्षा व्यवस्था में वे सभी बातें एवं विशेषतायें पाई जाती हैं जो कि एक नौकरशाही संगठन की विशेषतायें मानी जाती हैं।

यह कहा जाता है कि फ्रांस की शिक्षा में स्थित केन्द्रीकरण के कारण अनेक लाभ होते हैं। इससे शिक्षा के उच्च स्तर के विकास एवं संधारण में सहायता मिलती है। इस व्यवस्था में निर्धन समाजों ने गरीब स्कूलों को बन्द कर दिया है और इस प्रकार उच्च स्तर की शिक्षा को सम्भव बनाया है। कम से कम भौगोलिक स्तर पर तो शिक्षा की समानता प्रदान की है। शिक्षा का जो संगठन अपनाया गया है उसमें शिक्षा व्यवस्था के सदस्यों को पर्याप्त सुरक्षा प्रदान की गई है। फ्रांस के अध्यापकों को पर्याप्त कार्यकाल प्रदान किया जाता है। सम्भवतः विश्व के देशों में प्रथम बार यह स्थापित किया गया था। धीरे-धीरे इन्होंने पूर्ण स्वतन्त्रता प्राप्त कर ली है। केवल नियमों के अन्तर्गत कार्य करते रहकर ये पूरी स्वतन्त्रता का उपभोग करते हैं।

फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था या सम्बन्ध मानव सम्बन्धों के वातावरण से रहता है। अध्यापन के मानवीय पहलू को पर्याप्त महत्व प्रदान किया जाता है। पाठ्यक्रम की अमूर्त प्रवृति फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था की एक तीसरी विशेषता है। फ्रांस की शिक्षा सिद्धान्तों पर अधिक जोर देती है तथा विज्ञान की निगमन विधि को महत्व प्रदान करती है। यह जिन विषय वस्तुओं को स्थान देती है उन पर स्पष्टीकरण की आवश्यकता होती है। इसके द्वारा विवादपूर्ण एवं उलझी हुई समस्याओं पर अधिक जोर दिया जाता है। यहां पर स्कूल के पाठ्यक्रम के गुण एवं दोष पर विचार करना हमारा लक्ष्य नहीं है। इस सम्बन्ध में केवल यही कहा जा सकता है कि फ्रांस की शिक्षा का पाठ्यक्रम बहुत कुछ ऐसा है जो कि नौकरशाही मूल्यों को स्थान देता है। शिक्षा में केन्द्रीकरण भी नौकरशाही को बढ़ा देता है।

औद्योगिक सम्बन्धों का फ्रांसीसी रूप—जिस प्रकार एक देश की शैक्षणिक व्यवस्था वहां की सामाजिक व्यवस्था को अभिव्यक्त करती है उसी प्रकार मजदूर आन्दोलन एवं औद्योगिक सम्बन्ध भी वे महत्वपूर्ण तत्व होते हैं जिनके आधार पर समाज के वर्गीय सम्बन्धों का एवं मूल सत्ता सम्बन्धों का अध्ययन किया जा सकता है। वैसे पहली बार देखने पर फ्रांस के मजदूर आन्दोलन की संगठनात्मक व्यवस्था वहां के नौकरशाही रूप के अनुरूप दिखाई नहीं देती। फ्रांस के मजदूर नौकरशाहीकरण का पूरी शक्ति के साथ विरोध करते हैं तथा अपने संघों में भी इसको पनपने के विरुद्ध हर सम्भव प्रयास करते हैं। यही कारण है कि संयुक्त राज्य अमरीका की तुलना

में फ्रांस का मजदूर आन्दोलन अत्यधिक लोचशील है तथा यह नौकरशाही संस्थान की अपेक्षा विचारधाराओं के संघों का संग्रह मात्र है। यहाँ औद्योगिक सम्बन्धों को अधिक अच्छी प्रकार से संस्थागत नहीं बनाया गया है। वे अभी तक अस्त-व्यस्त हैं। फ्रांस के औद्योगिक सम्बन्धों की मूल समस्या यह है कि मजदूरों एवं उनके संघों के बीच प्रत्यक्ष संचार की व्यवस्था नहीं है तथा दूसरी ओर मजदूरों एवं प्रबन्ध के बीच भी ऐसी व्यवस्था का प्रभाव है। यह समस्या बहुत कुछ उन समस्याओं से मिलती-जुलती सी है जो कि आमने-सामने के सम्बन्धों के डर से पैदा होती है।

फ्रांस के व्यावसायिक संघों पर राजनैतिक दलों का प्रभाव है। यह स्थिति न तो दुर्घटनावश है और न ही यह किसी विचारधाराओं के चयन का परिणाम है किन्तु यह तो उन सम्बन्धों की एक आवश्यकता है जिनमें केन्द्रीय राज्य को अधिकांश समस्याओं में मुख्य स्थान प्राप्त होता है। फ्रांस की मजदूर संस्थायें सदैव ही आर्थिक एवं स्थानीय संस्थाओं के ऊपर राष्ट्रीय एवं राजनैतिक विचारों को प्रभुत्व प्रदान करती हैं। इस प्रकार स्थानीय विषयों का केन्द्रीकरण कर दिया जाता है। इस प्रकार की व्यवस्था के अनेक परिणाम सामने आते हैं। सामाजिक सुरक्षा एवं परिवार मत्ता आदि समस्यायें मजदूरों के क्षेत्र से पूरी तरह अलग हैं। दूसरे अनुशासन एवं कार्य की दशाओं में से अधिकांश समस्याओं को नियुक्तिकर्ता के हाथ में छोड़ दिया जाता है।

व्यावसायिक संघों के नेता भी यह बात जानते हैं कि उनकी अपनी सफलता तथा उनके द्वारा की गई प्रगति राजनीति की मध्यस्थता के कारण ही सम्भव हो सकी है और इस प्रकार वास्तविक शक्ति तो राज्य की शक्ति है। फ्रांस के मजदूर आन्दोलन में भाग लेने वालों की संख्या एवं गुण दोनों ही दृष्टि से कमजोर होते हैं तथा उत्पत्ति की दृष्टि से राजनैतिक एवं क्रान्तिकारी होते हैं। सामाजिक संघर्ष में राज्य का महत्व होने के कारण ही इन आन्दोलनों की उत्पत्ति राजनैतिक होती है किन्तु ऐसा होने से इनमें नौकरशाहीपूर्ण केन्द्रीकरण आ जाता है तथा नीचे तब के लोगों को प्रत्यक्ष एवं सचेत रूप से भाग लेने से रोक दिया जाता है। क्रान्तिकारी विचारधारा मजदूरों के एक वर्ग विशेष को भयभीत कर देती है और इस प्रकार फ्रांस के मजदूरों में विभाजन पैदा हो जाता है। अपने राजनैतिक उद्‌भव के कारण फ्रांस के मजदूर संघ कमजोर होते हैं। इनके कुछ नेताओं की इच्छायें चाहे कुछ भी हों किन्तु स्थानीय स्तर पर इनके हस्तक्षेप करने के अवसर कम रहते हैं तथा इनको अपने सारे प्रयास, व्यक्ति, धन आदि राजनैतिक एवं प्रादेशिक सम्पर्कों को बनाये रखने में ही लगाने होते हैं। ये संघ कुछ सुधार भी कर पाते हैं तो इनको अन्तिम रूप मे केन्द्रीकृत एवं सत्तात्मक रूप में ही लागू किया जा सकता है।

इस प्रकार फ्रान्स का मजदूर आन्दोलन भी नौकरशाही की विशेषताओं से पूर्ण है। यह अपने क्रान्तिकारी विश्वासों में सत्तावादी तथा पूर्ण है, दिन प्रतिदिन के प्रचलित कार्यों में कमजोर और नौकरशाही पूर्ण है, आमने-सामने के सम्बन्धों को दूर करता है, अन्य सामाजिक समूहों से पृथक

के परिणामस्वरूप नौकरशाही की भावना के विरुद्ध कार्य के नए रूप का विकास हो रहा है और इस प्रकार फ्रान्स की नौकरशाही को लगातार चुनौतियां दी जाती रही हैं। औद्योगिक सभ्यता के विकास ने कार्यों एवं मूल्यों में जो परिवर्तन किया है वह उल्लेखनीय है।

फ्रांस के लोक प्रशासन की संगठन की नौकरशाही व्यवस्था सामाजिक व्यवस्था से इतनी जुड़ी हुई है कि एक का दूसरे पर प्रभाव पड़ता है। अतीत काल में इसने अपने वातावरण को रूप देने में पर्याप्त महत्वपूर्ण योगदान किया है और वर्तमान काल में इसे समर्थन प्रदान करने वाले कई विकास इसी के प्रभाव में हुए हैं। हमारी समस्या यह देखना है कि आज के जन उपभोग के काल में यह कितना प्रभाव डाल सकती है।

यह एक स्वप्रमाणित तथ्य है कि आज अधिकांश राष्ट्र पहले की अपेक्षा अधिक एक दूसरे पर आश्रित हैं। ऐसी स्थिति में फ्रांस शेष दुनियां से अपने आपको अलग करके नौकरशाही के क्षेत्र में प्रयोग नहीं कर सकता। आजकल दुनियां में इतनी संगठनात्मक कड़ियां हैं तथा बौद्धिक सम्पर्क के इतने अधिक अवसर हैं कि एक राष्ट्र पृथक नहीं कर सकता। केवल रूस या साम्यवादी देश ही अपने आपको पर्दे में रख सकते हैं किन्तु इसके लिए उनको बड़ा मूल्य अदा करना होगा। फ्रांस शेष दुनियां की अवहेलना करके अपने नौकरशाही के प्रयोग नहीं कर सकता। फ्रांस को यह जानना होगा कि उसकी संगठनात्मक व्यवस्था न केवल सर्वमान्य है वरन् वह घटिया तरह की भी है। कम से कम पश्चिमी दुनियां के साथ संगठनात्मक प्रतियोगिता में वह नहीं टिक सकता है। अपेक्षाकृत घटिया स्तर के होते हुए भी एक संगठनात्मक व्यवस्था में यह असम्भव नहीं होता कि वह सन्तुलन बनाए रखने के लिए या अपने वातावरण में नया संतुलन पाने के लिए परिवर्तन का विरोध करे। फ्रान्स के संगठन की नौकरशाही व्यवस्था सम्पर्क के जिन क्षेत्रों में परिवर्तन का विरोध कर सकती है वे मुख्य रूप से तीन हैं। प्रथम, नीति का निर्माण का क्षेत्र; दूसरे, सेवीवर्ग की भर्ती का क्षेत्र; और तीसरे, नौकरशाही कार्यों के क्षेत्र में। इन तीनों ही क्षेत्रों में परिवर्तन के प्रति विरोध की फ्रान्सीसी प्रवृत्ति के बारे में कुछ जान लेना जरूरी रहेगा।

नौकरशाही के सम्पर्क का प्रथम क्षेत्र जो कि बाहरी दुनियां से सम्बन्ध रखता है वह सम्भवतः सामान्य नीति निर्माण है। नौकरशाही की व्यवस्था में मुख्य निर्णयों को हमेशा ऊपर के लिए टालने की प्रवृत्ति रहती है और यह नौकरशाही व्यवस्था की एक कठिन समस्या है। फ्रांस के लोक सेवकों की एक विशेष श्रेणी अलग रख दी गई है जिनको अलग से भर्ती किया जाता है तथा प्रशिक्षित किया जाता है। इनसे संगठनों की सामान्य आवश्यकताएं पूरी नहीं कराई जातीं। ये अधिकारी एक प्रकार से व्यवस्था में परिवर्तन करने वाले एजेन्ट बन जाते हैं। ज्यों-ज्यों नौकरशाही व्यवस्था और उनके वातावरण में दूरी बढ़ती जाती है त्यों-त्यों इन सदस्यों का योगदान अधिक महत्वपूर्ण बनता जा रहा है। इस प्रकार वे नौकरशाही और वातावरण के बीच संकट के समय मध्यस्थ का काम करते हैं। ऐसी

स्थिति में उच्च नागरिक सेवकों की युवक पीढ़ी के दृष्टिकोण में परिवर्तन आ रहे हैं उनकी अवहेलना नहीं की जा सकती। इन पर विद्यार्थी जगत के नए बौद्धिक वातावरण का और विभिन्न उद्यमों के राष्ट्रीयकरण द्वारा आर्थिक क्षेत्रों में किए गए प्रयोगों का प्रभाव पड़ता है। इसके परिणामस्वरूप वे नौकरशाही व्यवस्था से अपना बहुत कुछ सम्बन्ध तोड़ लेते हैं। वे अनुभवी वादी बन जाते हैं और तरीके की शुद्धता पर अधिक ध्यान देने की अपेक्षा आर्थिक विकास पर जोर देते हैं। वे पूर्णता की खोज में लगने के स्थान पर कार्य करने में विश्वास रखते हैं। उच्च नागरिक सेवकों में जो सुधारवाद भावना आ जाती है उसका परिणाम निर्णयात्मक होता है। जब उच्च श्रेणी के नागरिक सेवक इसका विरोध करने लगते हैं तो मध्यम श्रेणी में नौकरशाही के प्रति विश्वास जागृत करना कठिन हो जाता है। उसके बाद सुधार के लिए समूह का विरोध कम सरल बनता चला जाता है।

सम्पर्क का दूसरा क्षेत्र सेवीवर्ग की नियुक्ति है। कोई भी संगठनात्मक व्यवस्था उस समय तक जिन्दा नहीं रह सकती जब तक कि वह उस समाज से कुछ संतुलन प्राप्त न कर ले जिसमें कि वह रह रही है। इस समाज के द्वारा भी संगठन को नए तरीके सौंपे जाते हैं। यह स्थिति फ्रांस की नागरिक सेवा के सम्बन्ध में और भी अधिक प्रतिबन्धित होती जा रही है क्योंकि यह तभी भली प्रकार कार्य कर सकती है जबकि निम्न स्तर पर प्रवेश के लिए पर्याप्त दबाव हों। इसे फ्रांस की नौकरशाही व्यवस्था की एक कमजोरी माना जाता है। भर्ती का यह संकट द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद प्रारम्भ हुआ और अब पर्याप्त स्पष्ट हो गया है। एक लम्बी परम्परा के विरुद्ध राज्य के निम्न एवं मध्य स्तर के रोजगार में रुचि निरन्तर घटती जा रही है। आजकल पद अधिक हैं किन्तु उनमें से अनेक की प्रतियोगी परीक्षाओं के लिए केवल थोड़े से ही उम्मीदवार मिल पाते हैं। इस स्थिति के लिए उत्तरदायी अनेक कारण हैं। नागरिक सेवा के परम्परागत लाभों का अवमूल्यन मुख्य रूप से इसलिए हुआ कि अब व्यक्तिगत रोजगार में अधिक स्थायित्व, एवं सुरक्षा की व्यवस्था की जाती है। इसके अतिरिक्त एक दूसरा कारण जो कि समान रूप से महत्वपूर्ण है वह यह है कि फ्रांस की नौकरशाही व्यवस्था एक कठोर चयन प्रणाली पर जोर देती है। इसने पर्याप्त उच्च और एक प्रकार से असम्बद्ध मापदण्ड बना रखे हैं। समस्त नौकरशाही का दृष्टिकोण संकीर्णतापूर्ण होता है।

पहले नौकरशाही स्वयं अपने वातावरण को प्रभावित किया करती थी तथा तथा धीरे-धीरे उसे अपनी मांगों एवं आवश्यकताओं के अनुरूप बना लेती थी किन्तु अब समाज द्वारा नौकरशाही पर दबाव डाले जाते हैं तथा नौकरशाही के रूपों को अपनाने से अस्वीकार कर दिया जाता है। सम्पर्क का दूसरा क्षेत्र भी ऐसा है जहां पर नौकरशाही की स्थिति नीची है तथा प्रभावित करने की अपेक्षा इसके प्रभावित होने की अपेक्षा अधिक रहती है। यह व्यवस्था अभी तक इसलिए बनी हुई है कि नये मानवीय स्रोतों को यह प्रभावित करती रही है। पहले निम्नतर नागरिक सेवक मुख्य रूप से पुरुष होते थे तथा पूरे फ्रान्स से लिये जाते थे किन्तु अब इनमें स्त्रियों की संख्या

९

स्थानीय सरकार का वित्तीय प्रशासन

[FINANCIAL ADMINISTRATION OF LOCAL GOVT.]

स्थानीय सरकार के अस्तित्व की सार्थकता के लिये यह अत्यन्त आवश्यक समझा जाता है कि उसके पास पर्याप्त आर्थिक स्रोत हों जिनको राज्य से स्वतंत्र माना जा सके तथा जो पूरी तरह से स्थानीय सरकार के अधिकार में ही हों। ऐसा न होने पर स्थानीय सत्तायें केवल केन्द्रीय सरकार की एजेन्ट मात्र रह जाती हैं। निर्वाचित प्रतिनिधियों की व्यवस्था महत्वहीन बन जाती है। स्थानीय सरकार की आर्थिक स्वायत्तता जितनी अधिक महत्वपूर्ण है यह उतनी ही अधिक कठिन भी है। इसे प्राप्त करने के मार्ग में कई एक कठिनाइयां आती है। इनमें एक यह है कि अधिकाधिक राष्ट्रीय सेवाओं की मांग एवं इसके बढ़ते हुए दबाव के कारण यह सम्भव नहीं रह जाता। इस स्थिति के परिणामस्वरूप तीन बातें सामने आती हैं। प्रथम, राज्य को अपना राजस्व कई गुना बढ़ाना होता है। दूसरे, इसे स्थानीय सत्ताओं पर नये कर्त्तव्य एवं नये दायित्वों का भार डालना होता है। इससे उनके स्वतन्त्र व्यवहार पर अनेक प्रतिबन्ध लग जाते हैं। तीसरे, अनेक महत्वपूर्ण कर्त्तव्यों को इनके नियंत्रण से खींच लिया जाता है ताकि कार्यकुशलता की स्थापना की जा सके। इसके अतिरिक्त वर्तमान प्रशासन एवं संगठन की जटिलताओं के कारण स्थानीय बजट पर्याप्त फैल जाता है। बजट में स्थायित्व लाने के जो प्रयास किये जाते हैं उन प्रयासों को निरन्तर आने वाली आर्थिक मन्दी के द्वारा महत्वहीन बना दिया जाता है।

वर्तमान समय में कुछ ही देशों की स्थानीय सत्तायें ऐसी हैं जो राज्य की प्रत्यक्ष सहायता के बिना अपने बजट को संतुलित बना सकें। इसके लिये उनको केन्द्रीय सरकार की आर्थिक सहायता पर निर्भर रहना होता है। अधिकांश देशों की स्थानीय सत्तायें स्थानीय क्रियाओं पर राज्य के पर्यवेक्षण को स्वाभाविक और यहां तक कि अपरिहार्य मानती हैं। फ्रांस में स्थानीय सरकार की वित्तीय व्यवस्था पर राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का पर्याप्त प्रभाव रहता है। अतः स्थानीय स्तर पर उसके प्रशासन का अध्ययन करने से पूर्व यदि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था एवं वित्त [illegible]न का अध्ययन कर लिया जाये तो उपयुक्त रहेगा।

फ्रांस में औद्योगिक प्रसार

(The Industrial Expansion in France)

फ्रांस की औद्योगिक व्यवस्था एवं स्तर किसी भी देश की भांति समय-समय पर बदलता रहा है। फिर भी पिछले १५वर्षों में यहां जो परिवर्तन हुए हैं वे इतनी द्रुत गति से हुए हैं तथा उनका प्रभाव इतना व्यापक है कि इनको विशेष मानने के लिए मजबूर होना पड़ता है। सन् १९४७ में औद्योगिक उत्पादन घटकर सन् १९३८ के स्तर तक पहुंच गया किन्तु सन् १९४८ के बाद जो द्रुतगति से औद्योगिक प्रगति की गई वह अत्यन्त महत्वपूर्ण थी। सन् १९५१ तक औद्योगिक उत्पादन उस अधिकाधिक स्तर से ऊपर हो गया जो कि दो विश्वयुद्धों के बीच प्राप्त किया गया था। सन् १९५७ में उत्पादन की मात्रा में जो वृद्धि हुई वह सन् १९३८ की तुलना में दो गुनी से भी अधिक थी। आज विद्युत उत्पादन बीस गुना और पेट्रोल का उत्पादन दस गुना बढ़ चुका है। स्टील का कारखाना जो पहले छः मिलियन टन स्टील पैदा करता था आज वह १७ मिलियन टन स्टील पैदा करता है। कैमीकल उद्योग का उत्पादन सन् १९५२ में १०० था और १९६१ में ३३८ हो गया। इसने द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद से अपना उत्पादन तीन गुना कर लिया है। १९३८ और १९६० के बीच में सीमेंट का वार्षिक उत्पादन ३·६ मिलियन टन से बढ़कर १४ मिलियन टन हो गया। मोटर-कारों की संख्या दो लाख सत्ताईस हजार से बढ़कर दस लाख हो गई। ट्रैक्टरों की संख्या १७५० से बढ़ कर ८०००० हो गई। खाद्य का उत्पादन दोगुने से भी अधिक हो गया। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि उद्योग का प्रत्येक क्षेत्र तीव्र गति के साथ बढ़ रहा है। वैसे पेट्रोल के उत्पादन का महत्व बढ़ गया है तो भी कोयले के उत्पादन की मात्रा में वृद्धि की गई है। इस सब विकास के पीछे कई एक कारणों ने मिलकर कार्य किया है। इन कारणों को मोटे रूप से दो भागों में बांटा जा सकता है। प्रथम, यह कि खपत की मात्रा बढ़ गई और दूसरे यह कि जनसंख्या बढ़ गई।

विश्वयुद्ध के परिणामस्वरूप जो विध्वंस एवं व्यापक क्षति हुई थी उसे पूरा करने के लिये यह जरूरी था कि समन्वय एवं खपत की एक व्यापक योजना बनायी और लागू की जाये। इस योजना को संचालित करने के लिए समन्वय एवं व्यय का एक व्यापक कार्यक्रम आरम्भ किया गया। इसे द्वितीय विश्वयुद्ध के समाप्त होने पर अपनाया गया और उसको लगातार रूप से बनाये रखा गया। यह कार्यक्रम लोचशील नियोजन की व्यवस्था थी। इस व्यवस्था में उदारवादी अर्थव्यवस्था को महत्वपूर्ण माना गया। वैसे इसे क्रियान्वित करते समय प्रमुख शक्ति उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया गया। प्रारम्भ में इस योजना को क्रियान्वित करने के लिये सरकार को भारी वित्तीय सहायता प्रदान की गई। बाद में धीरे-धीरे व्यक्तिगत वित्त व्यवस्था का प्रभाव बढ़ने लगा। कुल मिलाकर इन योजनाओं ने पिछले १५ वर्षों में खपत की मात्रा को बढ़ा दिया। यह प्रत्येक वर्ष की कुछ राष्ट्रीय आय के लगभग २० प्रतिशत का प्रतिनिधित्व करती है। इन सभी प्रयासों के परिणामस्वरूप जो लक्ष्य निर्धारित किये गये थे उनको प्राप्त कर लिया गया। प्राप्त की गई सफलताओं ने यह विश्वास दिला दिया कि चौथी योजना के लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सकेगा।

फ्रांस की आर्थिक प्रगति का एक मुख्य तत्व वहां की जनसंख्या में होने वाले परिवर्तन हैं। सन् १६३० में फ्रांस की जनसंख्या ४२ मिलियन से नीची थी जब कि अब यह ४६ मिलियन तक पहुंच चुकी है। १६३५ और १६४४ के बीच फ्रांस की मृत्यु दर जन्म दर की अपेक्षा अधिक थी। यदि यही स्थिति बनी रहती तो सन् १६६५ में यहां की जनसंख्या ३७ मिलियन से अधिक नहीं होती किन्तु यह प्रवृति बाद में उलट गई। १६४६ और १६५६ के बीच जन्मदर मृत्युदर की तुलना में अधिक हो गई। इन दिनों फ्रांस की जनसंख्या बढ़ने के दो कारण थे। एक ओर तो मृत्युदर घट गई और दूसरी ओर यहां की जनसंख्या की दर यूरोप में सबसे अधिक हो गई।

आंकड़ों में परिवर्तन होने के साथ-साथ यहां मानसिक क्षेत्र में भी एक क्रांति आई। युद्ध से पूर्व माल्थस के दृष्टिकोण का प्रभाव होने के कारण औद्योगिक प्रबन्ध में पर्याप्त गतिशीलता आ गई। इसके कारण उत्पादन के प्रयासों में वृद्धि हुई। तकनीकी प्रसाधनों का आधुनिकीकरण किया गया। सामाजिक नियोजन किया गया तथा विदेशी बाजार की ओर झुकाव हो गया। जनसंख्या में वृद्धि हो जाने के बाद भी फ्रांस की कार्य करने वाली जनसंख्या की मात्रा पिछले पचास वर्षों में नहीं बढ़ पायी। इसका अर्थ यह हुआ कि फ्रांस ने पिछले पन्द्रह वर्षों में जो भी औद्योगिक प्रगति की है वह उसी श्रमशक्ति के सहारे की गई है। फ्रांस की कार्य करने वाली जनसंख्या सन् १६१० में १६·५ मिलियन थी। आज भी यह बहुत कुछ इसी स्तर पर है। फर्क केवल यही है कि कृषि क्षेत्र से जनसंख्या उद्योगों की ओर आ गई है। अब स्थिति में परिवर्तन होने की आशायें हैं क्योंकि द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद जन्म लेने वाले बच्चे अब युवक हो गये हैं। आज वे फ्रांस की बड़ी सम्पत्तियों में गिने जाते हैं।

राष्ट्रीय स्तर पर वित्तीय प्रशासन

[Financial administration at national level]

फ्रांस में राष्ट्रीय स्तर पर वित्तीय प्रशासन का संचालन वित्त मंत्रालय को सौंप दिया जाता है। यहां वित्तीय प्रशासन की बनावट का प्रारम्भ क्रान्ति के काल से ही प्रारम्भ हो चुका था। क्रान्ति के समय समस्त विशेषाधिकारों को दूर कर दिया गया, कर व्यवस्था का सरलीकरण कर दिया गया तथा देश भर में वित्तीय सेवाओं का सगठन एक रूप में किया गया। नेपोलियन के आधीन केवल दो मंत्रालय थे। वित्त मंत्रालय और राजकोष का मंत्रालय। वित्त मंत्रालय कर लगाने एवं बजट सम्बन्धी प्रश्नों से सम्बन्धित था। राजकोष मंत्रालय सरकारी धन के वास्तविक संचालन के लिए उत्तरदायी था। प्रारम्भ में केवल चार कोष (Funds) ही थे जिनके माध्यम से सरकारी धन को पारित किया जाता था। उस समय से आज तक वित्तीय क्षेत्र में अनेक परिवर्तन आ चुके हैं फिर भी वर्तमान वित्तीय प्रशासन का जन्म इन प्रारम्भिक अंगों से ही हुआ है।

नेपोलियन का शासन समाप्त हो जाने के बाद दोनों मंत्रालयों को एक ही वित्त मंत्रालय में एकीकृत कर दिया गया। इस मंत्रालय में कुछ सम्भाग बनाये गये और उनको अलग-अलग काम सौंपा गया। बजट सम्भाग

एवं राजकोष सम्भाग इनके उदाहरण हैं। वित्त मंत्रालय द्वारा किये जाने वाले कार्यों का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक है। राज्य के वित्तीय व्यवहार का संचालन करने एवं सरकारी व्यय के प्रबन्ध का उत्तरदायित्व इसे सौंपा गया है। यह बजट सम्बन्धी एवं आर्थिक नीति के लिये उत्तरदायी है। इस सम्बन्ध में एक वर्तमान विकास यह है कि आर्थिक नीति के बारे में सरकार अधिक सम्बद्ध रहने लगी है। युद्ध के बाद यह कार्य पहले तो एक पृथक् मंत्रालय को सौंपा गया और उसके बाद यह आर्थिक मामलों के राज्य के सचिवालय के अधीन आ गया। इस सचिवालय पर वित्त मंत्री एवं आर्थिक मामलों के मंत्री की सामान्य सत्ता होती है। इन मामलों पर वित्त विभाग का निरन्तर नियन्त्रण रहा और इसके परिणामस्वरूप यह सचिवालय समाप्त हो गया। वर्तमान समय में मंत्रालय के नाम वित्त एवं आर्थिक मामलों का मंत्रालय है। इसका मंत्री भी इसी नाम से जाना जाता है। जैसी की आशा की जाती थी इस मंत्रालय ने सरकार के सामान्य कार्य में पर्याप्त एवं महत्वपूर्ण योगदान किया। इस मंत्रालय के कार्यों को कभी-कभी पूंजीवादी प्रवृतियों का संरक्षण-कर्त्ता भी कहा जाता है। इस मंत्रालय में अनेक कोष्ठ होते हैं जो कि अन्य सरकारी विभागों के साथ सहयोगपूर्ण सम्बन्ध रखते हैं। सम्पूर्ण रचना को देखने के बाद कुछ लोग यह मत प्रकट करते हैं कि यह व्यवस्था दोहरे प्रशासन से पूर्ण है जब कि अन्य लोग वित्त मंत्रालय को सर्वोच्च मंत्रालय कहते हैं। कुछ रूपों में फ्रांस का वित्त मंत्रालय ग्रेट ब्रिटेन के राजकोष से अधिक शक्तियां रखता है। इसकी शक्तियां कई कारणों से व्यापक हैं। यह सरकारी धन का संचालन एकीकृत रूप में करता है। दूसरे, यहां स्थानीय सरकार और केन्द्रीय सरकार के बीच घनिष्ठ कड़ियां हैं। तीसरे, यहां सरकारी उद्यम पर कठोर नियंत्रण है। एक अन्य दृष्टि से फ्रांसीसी वित्त मंत्रालय ब्रिटिश राजकोष से हल्का भी पड़ता है। यह अन्य सरकारी विभागों के अनुमानों को तैयार करने में इतना प्रभाव नहीं रखता। आर्थिक क्षेत्र में समन्वयकर्ता के रूप में यह इतना निश्चित नहीं है जितना कि ब्रिटिश राजकोष। फ्रांस में नियोजन आयोग (Planning Commissariat) वित्त मंत्रालय का भाग नहीं है और मंत्री की सत्ता के अधीन कार्य नहीं करता। यहाँ यह सामान्यत: स्वीकार नहीं किया जाता कि मंत्रालय सरकार के कार्यों के समन्वयकर्ता के रूप में अच्छी प्रकार से कार्य कर सकेगा। यह नागरिक सेवा के प्रशासन के लिये उत्तरदायी नहीं होता जिस प्रकार कि ब्रिटिश ट्रेजरी स्थापनपक्ष के लिये उत्तरदायी होती है।

वित्त मंत्रालय की केन्द्रीय सेवायें [The Central Services of Finance Ministry]—वित्त एवं आर्थिक मामलों के मंत्री को सहायता प्रदान करने के लिये कभी-कभी उपमंत्री नियुक्त कर दिये जाते हैं। उदाहरण के लिये सन् १९६२ में बजट के लिये एक राज्य सचिव नियुक्त किया गया। मंत्री द्वारा उसे जो शक्तियां सौंपी जाती हैं उनके अन्तर्गत वह बजट तैयार करने एवं क्रियान्वित करने तथा लोक-लेखा सेवाओं के लिये उत्तरदायी है। व्यापार का राज्य सचिव भी मंत्री की सामान्य सत्ता के आधीन आता है किन्तु वह उन प्रशासकीय सेवाओं का अध्यक्ष होता है जो कि मंत्रालय से भिन्न होती हैं। कुछ समय के लिये विदेश व्यापार के लिये भी एक राज्य

सचिव रखा गया। उसकी स्थिति अत्यन्त अस्पष्ट थी क्योंकि वह कुछ सेवायें तो स्वयं सम्पन्न करता था और कुछ के लिये मंत्रालय में कार्य करता था।

वित्त मंत्रालय में अनेक सम्भाग होते हैं और प्रत्येक सम्भाग नागरिक सेवा के अध्यक्ष के आधीन रहकर कार्य करता है जो कि प्रत्यक्ष रूप से मंत्री अथवा उपमंत्री के प्रति उत्तरदायी होता है क्योंकि वित्त मंत्रालय द्वारा किये जाने वाले कार्य बहुत होते हैं अतः अनेक सम्भागों का होना अपरिहार्य है। इस व्यवस्था के कारण फ्रांस के सरकारी विभागों की लम्बरूप विशेषतायें गौण बन जाती हैं और नागरिक सेवा के अध्यक्षों के समन्वयकर्त्ता को नियुक्त करने की आवश्यकता हो जाती है। फ्रांस में इस विभाग के सेवा सम्भाग मुख्य रूप से तीन हैं। प्रथम सम्भाग सामान्य प्रशासन एवं स्टाफ के कल्याण के लिए उत्तरदायी है। दूसरा सम्भाग सेवीवर्ग एवं वितरण के लिए उत्तरदायी है। तीसरा सम्भाग एक कानूनी सम्भाग होता है जिसके अध्यक्ष को राजकोष का कानूनी एजेन्ट कहा जाता है। यह उन सभी गैर आर्थिक मामलों में मंत्रालय का प्रतिनिधित्व करता है जो कि वित्तीय पहलू रखते हैं। इसे अन्य प्रशासकीय सेवाओं को कानूनी मामलों पर परामर्श देने के लिये कहा जा सकता है। इन तीन सामान्य सेवा सम्भागों के अतिरिक्त छः सम्भाग और होते हैं जिनका सम्बन्ध बजट, राजकोष, बाहरी वित्त, जन लेखा, सार्वजनिक ऋण एवं बीमा से होता है। इन विभिन्न सम्भागों से सम्पर्क रखने वाले अन्य सम्भाग भी होते हैं जैसे आर्थिक एवं सामाजिक विकास फन्ड आदि। इन सभी का पृथक कानूनी व्यक्तित्व होता है। राजस्व सेवाओं के दो सम्भाग होते हैं, एक का सम्बन्ध करारोपण से होता है और दूसरे का सम्बन्ध कस्टम व आबकारी से होता है। प्रशासकीय दृष्टि से ये प्रायः स्वायत्त होते हैं। सुविधा की दृष्टि से इस मंत्रालय से सम्बन्धित कुछ अन्य सेवायें भी होती हैं जो कि प्रशासकीय दृष्टि से प्रायः स्वायत्त होते हैं। इनमें राष्ट्रीय छपाई कार्य, मुद्रांकन आदि का नाम लिया जा सकता है। वर्तमान समय तक तम्बाकू के क्षेत्र में भी राज्य का एकाधिकार था और यह विषय वित्त मंत्रालय के अन्तर्गत आता था किन्तु अब इसे सरकारी निगमों को सौंप दिया गया है। वित्त मंत्रालय में कुछ अन्य सम्भाग भी कार्य करते हैं जो कि मूल्य एवं आर्थिक जांच, व्यापारिक कार्य, बाहरी आर्थिक सम्बन्ध आदि विषयों से सम्बन्ध रखते हैं। वित्त मंत्रालय के विभिन्न सम्भागों में से महत्वपूर्ण सम्भाग का अध्ययन करना उपयोगी रहेगा।

(१) **बजट सम्भाग [The Divisions of the Budgets]**—बजट सम्भाग और राजकोष मिलकर वित्त मंत्रालय के वास्तविक केन्द्र की रचना करते हैं। यह अपेक्षाकृत वर्तमान समय की उपज है। सन् १९१९ तक यह जनलेखा सम्भाग का एक भाग मात्र था। इसका एक उप-सम्भाग अन्य सरकारी विभागों से अनुमानों के सम्बन्ध में विचार–विमर्श करता है। बजट सम्भाग का मुख्य उत्तरदायित्व, जैसा कि इसके नाम से ही विदित है, बजट को तैयार करना है। बजट सम्भाग अन्य सरकारी विभागों की अनुमान से सम्बन्धित कठिनाइयों को बिना अधिक मंत्रिमंडलीय हस्तक्षेप के दूर करने का प्रयास करता है। इसके अतिरिक्त वार्षिक वित्तीय कानून को तैयार करने के

लिये प्रयत्न करता था। बजट सम्भाग का ही एक अन्य उप-सम्भाग लोक सेवाओं के वेतन से सम्बन्ध रखता है।

बजट सम्भाग का एक सामान्य कार्य भी है जिसे ग्रेट ब्रिटेन में राजकोष का नियंत्रण कहा जाता है। इसका संबंध व्यय के ऊपर औपचारिक नियंत्रण से ही नहीं रहता वरन् यह सभी विभागीय निर्णयों के दिन प्रति दिन के आधार की व्यापक परीक्षा करता है। यह निर्णय प्रायः वे होते हैं जिनमें कुछ वित्तीय उलझनें हों। इस नियंत्रण का प्रयोग एक संगठन द्वारा किया जाता है जिसमें लगभग २५ नियन्त्रणकर्त्ता होते हैं जिनका संबंध सभी सरकारी विभागों से होता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय अजायबघर आदि अन्य अर्द्ध प्रशासकीय प्रकृति वाली संस्थायें भी इस कार्य में सहयोग करती हैं। बजट सम्भाग का प्रभाव अत्यन्त व्यापक है। वर्तमान समय में स्थानीय सत्ताओं के लिये केन्द्रीय सरकार के वित्त राष्ट्रीयकृत उद्योग एवं समाज-सुरक्षा कोष आदि पर अधिक जोर दिया जाने लगा है। बजट संभाग के दो उप-संभागों का संबंध न केवल इन सेवाओं को दिये जाने वाले कर्ज या सहायता से ही रहता है वरन् सामान्यतः इनके बजटों से तथा उनसे राष्ट्रीय अर्थ-व्यवस्था के लिये उत्पन्न होने वाली उलझनों से भी रहता है। बजट संभाग के कार्यों की प्रकृति का अध्ययन करने के बाद इस मंत्रालय की साम्राज्यवादी प्रवृत्तियां सामने आती हैं। बजट सम्बन्धी सेवायें केवल व्यय को सन्तुलित करने की समस्याओं तक ही सीमित नहीं रहतीं, वे केवल यही नहीं देखती कि बजट के प्रस्ताव अपव्ययपूर्ण नहीं हों वरन् वे यह भी देखती हैं कि बजट संबंधी प्रस्ताव वांछित हैं अथवा नहीं। वित्त मंत्रालय अपने आपको वित्त के जन्म से लेकर उसके व्यय तक सम्बन्धित रखता है। यह कहा जाता है कि यदि निर्णय प्राथमिकता के आधार पर लिये जाते हैं तो ऐसा करना जरूरी हो जाता है।

(२) **राजकोष सम्भाग [The Division of Treasury]**—इस संभाग का मूल कार्य सरकार के वित्तीय व्यापार का प्रबन्ध करना था किन्तु अब यह कार्य एक उप-संभाग को सौंप दिया गया है। प्राप्ति एवं स्वीकृति का प्रचलित कार्य तथा सरकारी धन के लेखे रखने का उत्तरदायित्व अन्य संभाग पर डाल दिया गया है। राजकोष संभाग का स्तर एक सरकारी निगम जैसा है। यह सार्वजनिक विश्वास को प्रोत्साहित करने का कार्य करती है तथा यह मंत्रालय का एक महत्वपूर्ण भाग है। इसे जो उत्तरदायित्व सौंपे जाते हैं उनका क्षेत्र भी अत्यन्त व्यापक है। यह सामान्य रूप से धन सम्बन्धी व वित्तीय नीति के लिये उत्तरदायी होता है। यह सरकारी सेवाओं के व्यय के कार्यक्रमों एवं राष्ट्रीय उद्योगों के संबंध में पर्यवेक्षणकर्ता के रूप में कार्य करता है। यह जो कार्य सम्पन्न करता है वह वित्तीय स्रोत के रूप में करता है। राज्य द्वारा कर्ज-सहायता और सुरक्षाओं के रूप में सरकारी एवं व्यक्तिगत क्षेत्रों के अन्तर्गत जो हस्तक्षेप किया जाता है उसके लिये यह संभाग ही उत्तरदायी है। यह संभाग विभिन्न कोषों के प्रबन्ध के लिये उत्तरदायी है। यह आर्थिक एवं सामाजिक विकास कोष के लिए सचिवालय का कार्य करता है। इस सचिवालय द्वारा नियोजन प्रक्रिया में महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है।

प्राप्ति नीति के सामान्य क्षेत्र में राजकोष द्वारा जो कार्य किया जाता है उसमें वह अनेक अर्द्ध सरकारी संस्थाओं का सहयोग लेती है। इन संस्थाओं में तीन का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। प्राप्ति की राष्ट्रीय परिषद [The National Council of Credit] को नीति-निर्मायक सत्ता माना जा सकता है। यह बैंक व्यवस्था का संगठन करती है और प्राप्ति नीति के लिये आधारों की स्थापना करती है। इसे परामर्शदायी एवं नियामकीय दोनों ही प्रकार के कार्य सौंपे जाते हैं।

एक अन्य निकाय फ्रांस की बैंक है जो कि कार्यपालिका भुजा के रूप में कार्य करता है। इसे प्राप्ति की मात्रा एवं उधार लिये जाने वाले धन के लिए निर्देशन को नियमित करने की व्यापक शक्तियां प्रदान की जाती हैं। बैंकों पर नियन्त्रण रखने वाला आयोग बैंक व्यवस्था की नीतियां निर्धारित करता है एवं अर्द्धन्यायिक सत्ता के रूप में कार्य करता है। ये विभिन्न संस्थायें फ्रांस के बैंक से सम्बद्ध रहती हैं। बैंक का गवर्नर प्राप्ति की राष्ट्रीय परिषद का प्रभावशाली सभापति होता है। बैंक के द्वारा राष्ट्रीय परिषद के सचिवालय के रूप में सेवायें प्रदान की जाती हैं। व्यवहार में इसके द्वारा प्रदान की गई सेवायें नीति निर्धारित करने के लिये उत्तरदायी हैं। बैंक एवं मन्त्रालय के बीच का सम्बन्ध अत्यन्त जटिल है और बहुत कुछ गवर्नर के व्यक्तित्व पर निर्भर करता है। गवर्नर की नियुक्ति नागरिक सेवकों की श्रेणी में से की जाती है किन्तु यह पर्याप्त स्वतंत्रता रखता है। राजकोष की आर्थिक शोध इकाई का भी उल्लेखनीय महत्व होता है। इसकी स्थापना सन् १९५० में सांख्यिकीय विभाग के स्थान पर की गई थी। इसे अनेक कार्य सौंपे गये। यह वर्तमान समस्याओं पर विचार प्रकट करने के लिए बुद्धिपूर्ण इकाई के रूप में कार्य करती है। यह राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को तैयार करने में भाग लेती है। यह मध्य अवधि नियोजन के वित्तीय पहलुओं का अध्ययन करने के लिए योजना आयोग के साथ मिलकर कार्य करती है। इसके अतिरिक्त यह दीर्घकालीन नियोजन के सम्बन्ध में सैद्धान्तिक शोध कराती है। पदसोपान एवं स्टाफ की दृष्टि से इस इकाई का संगठन बहुत कुछ अनौपचारिक है। इसमें कुछ सरल सामान्य सेवायें संगठित होती हैं तथा अनेक अध्ययन समूह होते हैं। इस इकाई में सामर्थ्यवान मस्तिष्क होते हैं तथा सरकारी नीति के विकास पर इसका पर्याप्त प्रभाव रहता है।

(३) **जनलेखा सम्भाग (The Public Accounts Division)**—यह सम्भाग असल में राजकोष की बाहरी सेवाओं का केन्द्रीय प्रशासन है। यह सार्वजनिक धन के वास्तविक संचालन करने के लिए, राज्य के धन की प्राप्ति के लिए, उचित धन के भुगतान के लिए तथा लेखे रखने के लिए उत्तरदायी रहता है। असल में यह सरकार का लेखा विभाग है। यह कार्य बहुत कुछ चालू प्रकृति का होता है और लेन-देन की मात्रा भी काफी होती है अतः इसके लिए एक अलग सम्भाग को उपयुक्त माना जाता है। इस लेखा सेवा का अस्तित्व वित्तीय प्रशासन के इस मौलिक सिद्धान्त की अभिव्यक्ति करता है कि नागरिक सेवकों की दो श्रेणियां होनी चाहिए। एक ओर तो प्रशासक होता है जो व्यय के लिए शक्ति प्रदान करता है और दूसरी

और सरकारी लेखा अधिकारी रहता है जो कि भुगतान के व्यवहार के लिए उत्तरदायी है। इस सम्बन्ध में एक मुख्य सिद्धान्त यह है कि सरकारी धन का प्रबन्ध सदैव ही नागरिक सेवकों की विशेष श्रेणी के द्वारा किया जाना चाहिए जो कि अपने कार्यों के लिए वित्तीय रूप से उत्तरदायी हों तथा जो वित्त मन्त्रालय पर निर्भर करते हों। कार्यों का विभाजन भी नियन्त्रण का एक रूप है। सरकारी लेखा अधिकारी केवल कोषाध्यक्ष ही नहीं होते वरन् वे व्यय की नियमितता एवं कर्ज के नियमित संग्रह के लिए भी उत्तरदायी होते हैं। इस तथ्य से एक दूसरा सिद्धान्त भी निकलता है और वह है वित्तीय व्यवहार का केन्द्रीयकरण। सरकारी धन का संचालन करने वाली सत्ता व्यक्तिगत विभाग नहीं होते वरन् स्वयं राजकोष होता है और राजकोष की सेवाएं ही स्थानीय सरकार के वित्त का प्रबन्ध करने के लिए उत्तरदायी होती हैं।

इस सम्भाग की बाहरी सेवाओं में वे सभी राजकोष आते हैं जो प्रत्येक विभाग में कायम हैं। ये सभी एक उचित सत्ता के आधीन कार्य करते हैं। इसके अतिरिक्त कुछ स्थानीय कार्यालय भी होते हैं। पेरिस क्षेत्र में, इसका आकार बड़ा होने के कारण जिस व्यवस्था को अपनाया जाता है वह अत्यन्त जटिल होती है। सिने विभाग (Seine Department) में प्राप्ति एवं व्यय के लिए अलग-अलग अभिकरण हैं। नगरपालिकाओं के वित्त के लिए अलग से ही अधिकारी रहता है।

(४) **राजस्व सम्भाग (The Revenue Division)**—फ्रांस में राजस्व सम्भाग को धन संबंधी सम्भाग (Fiscal Division) कहा जाता है। कुछ दिन पूर्व तक चार ऐसी सेवायें थीं जो कि बहुत कुछ स्वायत्तशासी थीं। क्रांतिकाल तक ये सेवायें अपरिवर्तनशील बनी रहीं। इनका सम्बन्ध राजस्व के अलग-अलग स्रोतों से था। राजस्व के स्रोत थे—प्रत्यक्ष कर, कस्टम ड्यूटीज, पंजीकरण राजस्व, आदि-आदि। चूँकि राजस्व के स्रोत अलग-अलग थे अतः अलग-अलग सेवाओं का अस्तित्व व्यावहारिक माना गया। वर्तमान समय में कर किसी विशेष वस्तु पर या विशेष कार्य पर न लगा कर सम्पूर्ण आय पर या लाभ पर लगाये जाते हैं। कर लगाने के लिए जो मूल्यांकन किया जाता है वह केवल बाहरी सूचकों पर ही निर्भर नहीं करता वरन् इसके लिए संबंधित व्यक्ति या कम्पनी की सम्पूर्ण वित्तीय स्थिति का सावधानी के साथ परीक्षण करना होता है। जब विभिन्न सेवाओं के बीच उत्तर-दायित्व का विभाजन कर दिया गया तो अनावश्यक रूप से कार्य का दोहराव होने लगा। युद्ध के बाद यह निर्णय लिया गया कि चार सेवाओं को मंत्रालय के दो सम्भागों में परिवर्तित कर दिया जाना चाहिए। केन्द्रीय प्रशासन में इस निर्णय को १९६० में और विदेश सेवा में १९६४ में क्रियान्वित किया गया। अन्य मन्त्रालयों में करारोपण एवं कस्टम तथा आबकारी के संभागों को प्रशासकीय मामलों में अपेक्षाकृत स्वायत्तशासी रखा गया। उनकी स्वयं की केन्द्रीय सेवायें होती हैं जो कि उनके सेवीवर्ग, वितरण, बजट, व्यवस्थापन आदि से संबंध रखती हैं। करारोपण संभाग मुख्य रूप से प्रत्यक्ष करों के लिए उत्तरदायी होता है। वैसे इसका मुख्य संबंध तो करों के लिए मूल्यांक

से रहता है किन्तु फिर भी यह धन–संबंधी नीति एवं व्यवस्थापन के क्षेत्र में भी महत्वपूर्ण कार्य करता है। इस सभाग के अधिकार क्षेत्र में कुछ अन्य सेवाएं भी आकर पड़ती हैं। इन सेवाओं की प्रकृति मूलतः प्रशासकीय होती है तथा आर्थिक पहलू तो गौण होता है। एक भूमि पंजीकरण सेवा भी होती है। कानूनी समझौतों का पंजीकरण किया जाता है। जैसे यदि भूमि का आदान–प्रदान किया जाये तो उसे पंजीकृत किया जाता है। पंजीकरण करने के कार्य का जो शुल्क लिया जाता है उसे राजस्व का एक अन्य स्रोत माना जा सकता है। इसके अतिरिक्त राजस्व की दृष्टि से महत्वपूर्ण अनेक सेवायें ऐसी भी हैं जो कि राष्ट्रीय महत्व की होती हैं। असल में राजस्व एकत्रित करन वाली मुख्य सेवाएं कृषि मंत्रालय के अन्तर्गत आती हैं।

करारोपण संभाग के २१ क्षेत्रीय निर्देशालय तथा प्रत्येक विभाग में तीन सेवायें होती हैं। प्रत्यक्ष कर के लिए विभागीय सेवा का मुख्य उत्तरदायित्व यह है कि वह लगाये जाने वाले करों का मूल्यकन करे। इसके स्थानीय निरीक्षक ग्रेट ब्रिटेन के कर निरीक्षकों जैसे ही होते हैं। इनके अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर के लिए विभागीय संचालक होते हैं। साथ ही कस्टम निर्देशालय होते हैं जिनकी संख्या ३१ है। वर्तमान काल में जो सुधार किये गये हैं उनका सम्बन्ध रूप रचना से बहुत कम है, ये कार्य की प्रक्रिया से अधिक सम्बन्ध रखते हैं। स्थानीय स्तर पर समन्वय की स्थापना के लिए अनेक प्रयास किये गये हैं। इनके लिए संचालकों की नियमित बैठकों, सामान्य निरीक्षक मण्डलों एव केन्द्रीय फाइलों की स्थापना की गई है।

राष्ट्रीय स्तर पर वित्तीय नियन्त्रण
(The Financial Control at Nation Level)

फ्रांस के प्रशासन की एक प्रमुख विशेषता यह मानी जाती है कि यहां पर कठोर वित्तीय नियन्त्रण रखा गया है। व्यय के पूर्व एवं व्यय के बाद भी वित्तीय नियन्त्रण की पर्याप्त व्यवस्था की गई है। पूर्व नियन्त्रण की स्थापना वित्त मंत्रालय के वित्तीय नियंत्रकों द्वारा की जाती है जो कि विभिन्न सरकारी विभागों से सम्बद्ध रहते हैं। ये उस मंत्रालय के पदसोपान से बाहर रखे जाते हैं जिससे ये सम्बद्ध रहते हैं तथा उस नागरिक सेवा के उच्च अधिकारी होते हैं जिससे इन्हें सहायता प्राप्त करनी होती है. इस प्रकार की व्यवस्था द्वारा उनकी स्वतन्त्रता को बनाये रखने का प्रयास किया जाता है। इन नियन्त्रकों का मुख्य कार्य राजकोष के नियन्त्रण को साकार करना होता है। वे प्रत्येक प्रस्तावित व्यय को अनेक दृष्टियों से देखते हैं, जैसे—इनके लिए पर्याप्त धन उपलब्ध हो सकेगा या नहीं, ये उपयुक्त व सही हैं अथवा नहीं, तथा ये उस समय के वित्तीय कानूनों एवं नियमों के साथ एकरूपता रखते हैं अथवा नहीं। मन्त्रालय द्वारा जो भी खर्च किया जाता है उस पर इन नियंत्रकों की स्वीकृति अवश्य ली जाती है। उनके हस्ताक्षर होना जरूरी माना जाता है। यदि वे किसी व्यय पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग करें तो उसे केवल वित्त मन्त्री द्वारा ही हटाया जा सकेगा। वित्तीय नियन्त्रक के कार्य उस समय सामने आते हैं जब मंत्रालय किसी नये व्यय में संलग्न होता है। उदाहरण के लिए यदि वह किसी समझौते पर हस्ताक्षर करता है।

नियन्त्रण का दूसरा रूप तब प्रारम्भ होता है जबकि व्यय को वास्तव में स्वीकार किया गया है। मंत्री द्वारा विभागीय अधिकारी को सत्ता हस्तांतरित की जाती है और वह उसके अनुसार भुगतान के वारन्ट प्रसारित करता है। वास्तविक रूप में भुगतान सरकारी लेखा अधिकारियों द्वारा किये जाते हैं जो कि वित्त-मन्त्रालय के प्रतिनिधि होते हैं तथा राजकोष के अध्यक्ष के पर्यवेक्षण में रहकर कार्य करते हैं। भुगतान की दृष्टि से जो कार्यों का विभाजन किया गया है उसका मुख्य उद्देश्य धन के गलत विनियोगों पर रोक लगाना है। साथ ही व्यय पर एक अतिरिक्त प्रतिबन्ध स्थापित करना भी है। सरकारी लेखा अधिकारी केवल केशियर मात्र ही नहीं होते वरन् वे वित्तीय मामलों के उचित प्रशासन के लिए भी उत्तरदायी होते हैं। वे भुगतान में नियमितता लाने का प्रयास करते हैं। जब कभी कोई झगड़ा या मतभेद होता है तो वे विषय को वित्त मन्त्रालय के सामने रख देते हैं। व्यय की भांति यही बात प्राप्तियों के सम्बन्ध में भी लागू होती है।

फ्रांस में आर्थिक नियोजन

[Economic Planning in France]

द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के समय फ्रांस की अर्थ व्यवस्था बड़ी बुरी हालत में थी। युद्ध से पूर्व ही फ्रांस के उद्योगों की हालत योरोप के अन्य देशों से पर्याप्त पीछे थी। इस क्षेत्र में किये जाने वाले व्यय एवं आधुनिकीकरण को पर्याप्त अवहेलना की दृष्टि से देखा जाता था। उद्योगों में लगी हुई मशीनें पर्याप्त पुरानी थीं। उन पर कार्य करने वाले मजदूरों की शक्ति भी पर्याप्त नहीं थी। इसके परिणामस्वरूप यहां का उत्पादन अपेक्षाकृत कम था। युद्ध के फलस्वरूप होने वाली क्षति अत्यन्त व्यापक थी। इसने श्रम एवं साधनों की मात्रा को और भी कम कर दिया जिसके परिणामस्वरूप अर्थ व्यवस्था और भी अधिक बिगड़ गई। सन् १९३८ में फ्रांस का उत्पादन वैसे ही कम था। यह सन् १९४५ में ४० प्रतिशत के लगभग घट गया। इस प्रकार इस देश के सामने अर्थ व्यवस्था को सुधारने का एक व्यापक कार्य था। इसे युद्ध से पूर्व की गई अवहेलना की पूर्ति करनी थी साथ ही युद्ध के द्वारा किये गये विध्वंसों को भी भरना था। यदि फ्रांस के लोग अपने जीवन स्तर को बढ़ाना चाहते थे तथा फ्रांस एक बड़ी शक्ति के रूप में उदित होना चाहता था तो इसके लिए यह जरूरी था कि वह अपने भावी विकास पर पर्याप्त ध्यान दे।

आर्थिक नियोजन का महत्व—फ्रांस के सामने जो व्यापक कार्य था वह उद्योगों के प्रसार एवं आधुनिकीकरण का था। इस कार्य को व्यक्तिगत उद्यम पूरा नहीं कर सकते थे। यद्यपि व्यक्तिगत उद्यमों का इतिहास पर्याप्त संतोषजनक रहा किन्तु फिर भी उनकी क्षमता पर इतना विश्वाश नहीं किया जा सकता था। जिस स्तर पर व्यय की आवश्यकता थी वह केवल राज्य द्वारा ही किया जा सकता था। अभाव एवं कमी की स्थिति में केवल तभी कार्य आगे बढ़ाया जा सकता था जबकि पर्याप्त नियोजित रूप से कार्य किया जाता। केवल तभी औद्योगिक विकास में समन्वय स्थापित किया जा सकता है और प्राप्त साधनों का अधिकाधिक प्रयोग किया जा सकता है। सन् १९४६ में सरकार ने आधुनिकीकरण एवं उत्पादन बढ़ाने के लिए नियोजन करने का

प्रयास प्रारम्भ किया। पुनर्रचना का कार्य पर्याप्त महत्वपूर्ण था, स्रोतों को निर्देशित करना जरूरी था। अत: नियोजन के विचार का सामान्यत: विरोध नहीं किया गया। नियोजन के साथ-साथ राष्ट्रीयकरण के कार्यक्रमों को भी प्रोत्साहन प्रदान किया गया जिसने फ्रांस की आर्थिक क्षतिपूर्ति के क्षेत्र में उल्लेखनीय योगदान किया।

फ्रांस की प्रथम आर्थिक योजना की रचना सन् १९४६ में एम० मोनेट (M. Monnet) द्वारा की गई थी, अत: इसे उसी के नाम से जाना जाता है। प्रारम्भ में यह चार वर्ष के लिए ही बनायी गई थी किन्तु बाद में इसे सन् १९५३ तक लागू रखा गया। इस योजना काल में कोयला, विद्युत, यातायात, सीमेन्ट एवं कृषि यंत्र आदि मूल उद्योगों के विकास पर विशेष जोर दिया गया। एम० मोनेट महोदय का यह कहना था कि मुख्य उद्योगों का संरक्षित प्रसार अर्थ व्यवस्था के अन्य क्षेत्रों को प्रोत्साहित करने के लिए पर्याप्त है। द्वितीय योजना सन् १९५४ से प्रारम्भ हो कर सन् १९५७ तक चली। सामान्य निर्देशन की दृष्टि से यह मूल उद्योगों के प्रसार से इतनी सम्बन्वित नहीं थी। इनका सम्बन्व फ्रांस की अर्थ व्यवस्था को इस प्रकार की बनाना था कि यह योरोप के साझा बाजार में शामिल हो सके। इसके साथ ही निर्यात को प्रोत्साहन देना तथा देश में जीवन स्तर को बढ़ाना भी इसका लक्ष्य था। इस प्रकार नियोजन की प्रकृति में ही परिवर्तन आ गया और उसमें व्यक्तिगत उद्यम की ओर झुकाव हो गया। यह प्रकृति तीसरी योजना में भी प्रभावी रही जो कि १९५८ से प्रारम्भ होकर १९६१ तक चला था। सन् १९६२ में चौथी योजना को प्रारम्भ किया गया। यह सन् १९६५ तक चली। चौथी योजना काल में भी प्राथमिकताओं में कुछ परिवर्तन आ गया। यह परिवर्तन इसके नाम से ही स्पष्ट होता है। प्रारम्भ की तीन योजनाओं को आधुनिकीकरण एवं प्रसाधनों की योजना कहा जाता था जब कि चौथी योजना को सामाजिक एवं आर्थिक विकास के लिए योजना माना गया। इस प्रकार अब सामाजिक कार्यों के व्यय पर अधिक ध्यान दिया जाने लगा।

नियोजन का यन्त्र:—सन् १९४६ में जब सरकार को नियोजन का काम सौंपा गया तो इस कार्य के लिए नये यंत्र की आवश्यकता महसूस की गई। नियोजन यंत्र के संगठन की केन्द्रीय इकाई योजना आयोग (Planning Commissariat) है। यह सरकार का एक स्वायत्तशासी संगठन है। प्रारम्भ में इसे अन्य मंत्रालय की अपेक्षा प्रधान मन्त्री के कार्यालय से ही संलग्न किया गया। ऐसा करने से यह मंत्रालयों के बीच पंच फैसला करने के लिए आवश्यक स्वतन्त्रा रख सकता था साथ ही इसे समन्वय स्थापित करने के कार्य में भी सुविधा हो सकती थी। बाद में योजना आयोग को वित्त मंत्रालय के साथ जोड़ दिया गया ताकि प्रधान मंत्री के कार्यभार को कम किया जा सके। इसके अतिरिक्त वित्त मंत्री का प्रभाव भी दिन प्रतिदिन बढ़ता जा रहा था अत: योजना आयोग को उसी के पर्यवेक्षण में रखना अच्छा समझा गया। फिर भी योजना आयोग पर वित्तमंत्री की सत्ता केवल नाम मात्र के लिए ही थी। सन् १९६२ में इसे पुन: प्रधानमंत्री के प्रति जवाब देह बना दिया गया। आयोग को पर्याप्त प्रशासकीय स्वायत्तता सौंपी जाती है। योजना आयोग

का अध्यक्ष योजना आयुक्त होता है। यह किसी भी अर्थ में एक अधीनस्थ अधिकारी नहीं होता तथा स्वयं मंत्री के स्तर से कार्य करता है। यदि कभी कोई संघर्ष पैदा हो जाये तो वह पंचफैसले के लिए प्रधानमंत्री से मांग करता है।

योजना आयुक्त की शक्ति एवं स्थिति—कई एक दृष्टियों से योजना आयुक्त का स्थान अपने आप में विशेषताओं से सम्पन्न है। आयुक्त की विशेष स्थिति का कारण कुछ तो इस पद को सम्भालने वाले अधिकारी का व्यक्तित्व है और दूसरे इसके लिए कुछ औपचारिक प्रबन्ध भी किये जाते हैं। अधिकृत रूप से आयुक्त को नियोजन से सम्बन्धित सभी विषयों में सरकार का स्थायी प्रतिनिधि माना जाता है। यहां एक बात उल्लेखनीय यह है कि वह किसी भी एक मंत्री का प्रतिनिधि होने की अपेक्षा सरकार का ही प्रतिनिधि होता है। उसे यह स्तर जानबूझ कर सोद्देश्य रूप से दिया गया है ताकि वह अन्य विभागों के अध्यक्षों से समान स्तर पर वार्ता कर सके। उसे मौलिक रूप से जो शक्तियां सौंपी गई उतनी का प्रयोग उसके द्वारा कभी नहीं किया गया। बहुत समय तक उत्पादन के कार्य के लिए अलग से एक आयोग को बनाये रखा गया जो कि आधुनिकीकरण की योजनाओं से सम्बन्धित था। इसके अतिरिक्त क्षेत्रीय विकास को एक अन्य सत्ता के आधीन रखा जाता है। अनेक मंत्रालयों में उनका स्वयं का नियोजन सम्भाग होता है। व्यय के कार्यक्रमों का निर्धारण करने में वित्त मंत्रालय द्वारा भी महत्वपूर्ण योगदान किया जाता है। इस सबके बावजूद भी योजना आयुक्त को केन्द्रीय महत्व प्राप्त है। जब कभी सम्बन्धित समस्याओं पर विचार किया जाता है तो वह मंत्रिमण्डलीय समितियों एवं कैबिनेट की बैठकों में उपस्थित रहता है। वह सामाजिक एवं आर्थिक विकास कोष मण्डल आदि निकायों का सदस्य होता है। वह योरोपीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों के कार्यों में भाग लेता है।

योजना आयुक्त द्वारा जिन अधिकारों का प्रयोग किया जाता है वे अत्यन्त व्यापक होते हैं। वैसे औपचारिक रूप से इसे जो अधिकार प्राप्त होते हैं उनकी संख्या बहुत कम है। औपचारिक अधिकारों की तुलना में उसका प्रभाव अधिक महत्वपूर्ण होता है। एम० मोनेट महोदय को प्रायः युद्धोपरान्त वर्षों का प्रमुख व्यक्ति कहा जाता था। उसके पद की प्रमुखता का एक कारण तो व्यक्तित्व ही होता है। इसके अतिरिक्त उसे केन्द्रीय स्थिति प्राप्त होती है; उसका पद स्वतन्त्र होता है; उसका कार्यकाल मंत्रियों की तुलना में अधिक लम्बा होता है। इन सबके कारण उसकी आवाज सरकार की परिषद में पर्याप्त महत्वपूर्ण हो जाती है। योजना आयोग की स्थिति को दो दृष्टिकोणों से देखा जा सकता है। इसकी तुलना फ्रांस के बैंक के गवर्नर से की जा सकती है। दूसरे दृष्टिकोण के अनुसार इसकी स्थिति को उच्च पद वाले नागरिक सेवकों एव मंत्री के बीच में रखा जा सकता है। पांचवें गणतन्त्र में राजनीतिज्ञों एवं प्रशासकों के बीच का अन्तर पर्याप्त स्पष्ट हो चुका था अतः योजना आयुक्त को हम एक अन्य गैर–राजनैतिक मंत्री कह सकते हैं।

योजना आयोग का सेवीवर्ग—योजना आयोग के कार्यालय का आकार अधिक बड़ा नहीं होता इसमें सौ से भी कम लोग रहते हैं तथा इनमें से आधे से भी अधिक लोग लिपिक वर्ग के कार्यकर्त्ता हैं अथवा हाथ से काम करने वाले

हैं। इस कार्यालय को जो चीजें सौंपी जाती है वे हैं—कुछ टाइपराइटर, टेलीफोन तथा तीन कारें। इसके सम्पूर्ण बजट की मात्रा कुछ अधिक नहीं होती। आयोग के सगठन के मुख्य अधिकारी हैं—स्वयं आयुक्त, उसका सहायक, एक महासचिव, तथा तीस के लगभग नागरिक सेवक जो कि उत्साही होते हैं, योग्य होते हैं तथा प्रायः युवक होते हैं। इनको नागरिक सेवा की विभिन्न शाखाओं से लिया जाता है तथा इनको अस्थायी या सामयिक आधार पर आयोग में नियुक्त किया जाता है। इन नागरिक सेवकों की पृष्ठभूमि एवं पूर्व-अनुभव भी प्रायः एक जैसा नहीं होता। उसके बीच पर्याप्त असमानतायें रहती हैं। इसमें से अधिकांश तो तकनीकी विशेषज्ञ होते हैं। कुछ को कानून एवं अर्थशास्त्र का प्रशिक्षण भी प्राप्त होता है। योजना आयोग के स्टाफ में विशेषज्ञ इसलिए लिये जाते हैं ताकि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की दिशा में राज्य सक्रिय रूप से भाग ले सके। स्टाफ के सदस्य कितना और क्या करेंगे यह बात बहुत कुछ उनकी रुचि एवं योग्यता पर निर्भर करती है। उनका अस्तित्व एवं उनका प्रभाव इस बात का द्योतक है कि आज फ्रांस के प्रशासन में तकनीकी ज्ञान वालों का कितना महत्वपूर्ण स्थान है।

योजना आयोग का संगठन—योजना आयोग का संगठन पर्याप्त लचीला तथा अनौपचारिक है। इसके संगठन में पदसोपान सम्बन्धी कठोरतायें प्राप्त नहीं होतीं। इसके रूप के कोई निश्चित तरीके भी नहीं हैं। आयोग के लिए कई बार टीम शब्द का प्रयोग कर दिया जाता है। आयोग का कार्य उन सदस्यों के बीच बांट दिया जाता है जो अपने आपको अर्थव्यवस्था के किसी विशेष पक्ष से अथवा क्षेत्रीय अध्ययनों, सांख्यिकीयों आदि से सम्बद्ध रखते हैं। आयोग में आर्थिक एवं सांख्यिकीय अध्ययनों का अधिक विकास नहीं हुआ है क्योंकि ये कार्य राजकोष की शोध इकाई में सम्पन्न किये जाते हैं और आयोग का इसके साथ घनिष्ठ सम्बन्ध रहता है। आयोग सांख्यिकीय एवं आर्थिक अध्ययनों के संस्थान के साथ मिल कर भी कार्य करता है। आयोग ने पूर्ण स्तर के प्रशासन को विकसित करने का कोई प्रयास नहीं किया इससे यह साफ जाहिर होता है कि यह सरकार की सेवा करने वाले सामान्य स्टाफ के रूप में ही रहना चाहता है। जब अन्य सरकारी विभागों को यह महसूस होता है कि योजना आयोग में कोई ऐसी बात नहीं है जो कि उनसे प्रशासकीय कार्यों को छीनने का प्रयास करे, तो वे इसके साथ सहयोग करने में संकोच नहीं करते।

योजना आयोग के संगठन पर उसके कार्यों का प्रत्यक्ष रूप से प्रभाव है। आयोग के द्वारा आर्थिक विकास की नीति की पहल की जाती है। यह अन्य निकायों के कार्यों का समन्वय करता है तथा उसे प्रोत्साहन प्रदान करता है। देश की अर्थव्यवस्था के अलग-अलग क्षेत्रों के लिये इन निकायों द्वारा जो विस्तृत योजनायें तैयार की जाती हैं इनके बीच आयोग द्वारा सम्बन्ध स्थापित किया जाता है। इस सबके बाद आयोग एक राष्ट्रीय योजना तैयार करता है। इन कार्यों को सम्पन्न करने के लिये उत्तरदायी होने के कारण आयोग का संगठन कुछ इस प्रकार से किया जाता है कि वह उच्च मस्तिष्कों, विश्वास एवं सामान्य स्टाफ का एक संयोग बन जाता है। योजना से सम्ब-

न्वित विशेष कार्यों को आयोग द्वारा नहीं वरन् इसकी विशेषीकृत समितियों द्वारा सम्पन्न किया जाता है। इन समितियों में अनेक लोगों को बाहर से लिया जाता है। इस प्रकार योजना सम्बन्धी यन्त्र का रूप अत्यन्त जटिल है। इसमें केवल आयोग ही नहीं आता।

योजना आयोग के अतिरिक्त जो निकाय योजना की तैयारी में सहायता करते हैं उनको प्रत्येक नई योजना के अवसर पर नये सिरे से बनाया जाता है। चौथी योजना के लिये २७ आयोग संगठित किये गये थे। इनमें से बाइस की प्रकृति लम्बरूप थी अर्थात् वे अर्थव्यवस्था के एक विशेष क्षेत्र से सम्बन्ध रखते थे जैसे स्टील उद्योग, कृषि, यातायात, स्कूलों व अस्पतालों की रचना आदि। शेष पांच की प्रकृति समानान्तर थी। ये रोजगार, वित्तीय प्रश्न, उत्पादन, क्षेत्रीय विकास, एवं वैज्ञानिक अनुसंधान आदि पर विचार करते थे। इन निकायों में कार्य करने वाले सदस्यों की संख्या हजारों तक थी। जब इनका संगठन किया जाता था तो विभिन्न हितों के प्रतिनिधित्व की ओर पर्याप्त ध्यान रखा जाता था। चार समूह तो ऐसे थे जिनके द्वारा लोक-प्रशासन, कर्मचारी वर्ग, कार्य कर्त्ता एवं विशेषज्ञ आदि का प्रतिनिधित्व किया जाता था। इनके अतिरिक्त वित्त, उद्योग, मेडीकल व्यवसाय, पारिवारिक संस्था आदि का प्रतिनिधित्व करने वाली संस्थायें भी थीं। इन निकायों के कुछ सदस्य अपने क्षेत्र में उच्च पदों पर स्थित थे। इनकी कुछ नियुक्तियां पदेन सदस्यों के रूप में की जाती थीं जबकि अन्य मान्य संस्थाओं के मनोनीत होते थे।

इन आयोगों को आगे अनेक समितियों एवं अध्ययन समूहों में विभाजित कर दिया जाता है। इस प्रकार अन्य दो हजार के लगभग लोग कार्य में सहयोग देने के लिये और संलग्न हो जाते हैं। इनमें अनेक विशेषज्ञ एवं तकनीकी सहायक भी होते हैं। इनके द्वारा विशेष समस्याओं का परीक्षण एवं अध्ययन किया जाता है। इनके लिये सचिवालय सम्बन्धी कार्य को सम्पन्न करने के लिये कर्मचारियों को सामान्यतः नागरिक सेवा में से लिया जाता है। फ्रांस में नियोजन व्यवस्था की एक प्रमुख विशेषता उसकी बनावट का प्रतिनिधित्व पूर्ण रूप माना जाता है। नियोजन कार्य में लगे हुए व्यक्ति कुछ ही समय में अपने आपको विशेषज्ञ बना लेते हैं। वे अपनी पृष्ठभूमि के कारण पर्याप्त आवश्यक सूचना प्राप्त करने में भी समर्थ रहते हैं। एक सीमा तक वे उन हितों की ओर से बोल सकते हैं जिनका वे प्रतिनिधित्व कर रहे हैं। इस प्रकार जो नियोजन किया जाता है वह अनेक हितों के समायोजन का परिणाम होता है। यद्यपि इसके सदस्य किसी भी अर्थ में 'डेलीगेट' नहीं होते किन्तु फिर भी यह आशा की जाती है कि सम्बन्धित उद्योगों द्वारा उनकी राय को स्वीकार किया जायेगा। इस प्रक्रिया से यह भाव जागृत होता है कि नियोजन एक ऐसा विषय है जिससे सभी का सम्बन्ध है इसलिये इसे सरकार द्वारा थोपा नहीं जा सकता। नियोजन की प्रक्रिया में भाग लेने वाले लोग विभिन्न हितों के प्रतिनिधि होते हैं अतः इस प्रक्रिया को प्रजातन्त्रात्मक कहा जा सकता है।

नियोजन के यन्त्र का एक महत्वपूर्ण भाग नियोजन परिषद (Planning Council) होती है। जब सन् १९४६ में इसे प्रथम बार स्थापित

किया गया तो विभिन्न हितों के प्रतिनिधियों तथा मन्त्रियों को इसमें रखा गया। इस परिषद की स्थापना का लक्ष्य यह था कि इसके रूप में एक निर्देशन प्रदान करने वाले निकाय की रचना की जाये। वैसे वास्तविक व्यवहार में इस परिषद की क्रियाएं बहुत कुछ नाममात्र की बनी रहीं; क्योंकि मन्त्रिमण्डल के स्तर के सभी वाद-विवाद तो केबिनेट में किये जाते थे। अन्य सदस्यों के विचार-विमर्श के लिये आर्थिक परिषद द्वारा अवसर प्रदान किया जाता था। सन् १९५३ में नियोजन परिषद को मान्यता प्रदान की गई और शीघ्र ही यह विचार-विमर्श करने वाला निकाय बन गई। इस परिषद में बीस सदस्य होते हैं। इनमें से अधिकांश की नियुक्ति देन आधार पर की जाती है। यह एक प्रकार से अवैतनिक रूप कार्य करने वाला निकाय है। इस परिषद का महत्व एवं योगदान कुछ तथ्यों के कारण मन्द पड़ जाता है। एक तथ्य तो यह है कि यह व्यावहारिक रूप से उस समय हस्तक्षेप करती है जब कि सारी बातों को तय किया जा चुका होता है। इसकी क्रियाओं को आर्थिक एवं सामाजिक परिषद द्वारा दोहराया जाता है जिसमें इसके अनेक सदस्य कार्य करते हैं।

नियोजन की प्रक्रिया

[The Planning Process]

नियोजन की प्रक्रिया एक दीर्घकालीन प्रक्रिया है जो कि अनेक सोपानों पर होकर निकलती है। नियोजन के अन्तिम रूप में तैयार होने से पूर्व कहां पर कितना और किसके द्वारा विचार विमर्श किया जाता है- यह जानना नियोजन के वास्तविक स्वरूप को जानने के लिए पर्याप्त उपयोगी एवं आवश्यक है। उदाहरण के लिए हम चतुर्थ योजना को ले सकते हैं जो कि १९६२ से १९६५ तक चली थी। योजना आयोग ने सन् १९५९ में ही उन विभिन्न सम्भावित मान्यताओं पर विचार करना प्रारम्भ कर दिया था जिन पर कि नवीन योजना को आश्रित बनाया जा सके। इसी समय यह कल्पना कर ली गई थी कि आने वाले १५ वर्षों में देश के आर्थिक विकास की दर क्या रहेगी और इसी के आधार पर आगे का कार्यक्रम बनाया गया। भविष्य की आर्थिक स्थिति पर विचार करते समय आयोग ने राजकोष की आर्थिक अनुसंधान इकाई के साथ मिल कर कार्य किया। आर्थिक नियोजन की इस प्रारम्भिक स्थिति में ही आर्थिक विकास की दिशाओं से सम्बन्धित मोटी-मोटी बातों को तय कर लिया गया। इस स्तर पर आर्थिक एवं सामाजिक परिषद से भी पर्याप्त विचार विमर्श किया गया। इस परिषद् ने अपनी ओर से अनेक उपयोगी परामर्श दिये। इसने यह सुझाया कि विकास की दर को ५½ प्रतिशत मान कर चलना चाहिए। इसके साथ ही सामाजिक व्यय एवं क्षेत्रीय विकास कार्यक्रमों को कुछ प्राथमिकता दी जानी चाहिए। योजना काल के दौरान कार्य के घंटों में कोई कमी नहीं की जानी चाहिए। योजना आयोग ने सरकार को सलाह दी कि वह इन सभी सिफारिशों को स्वीकार कर ले। सरकार ने सन् १९६० में विशेषीकृत आयोगों को तत्सम्बन्धी निर्देश प्रसारित किये। योजना का असली कार्य उसी समय से प्रारम्भ हुआ।

योजना को तैयार करने में अनेक लोगों का योगदान रहता है। इसमें २७ आयोग, अनेक अध्ययन समूह एवं लगभग तीन हजार सेवी-वर्ग

कार्य करते हैं। योजना आयोग के अधिकांश सदस्य अपने कार्य के विशेषज्ञ होते हैं। उनको अनेक सलाहकारों, अनुसंधान इकाइयों एवं सांख्यिकीय सेवाओं द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। वे अनेक आवश्यक सूचना प्राप्त करते हैं और इस प्रकार योजना के कार्य में तीन हजार के लगभग व्यक्तियों का योगदान रहता है। विभिन्न विशेषज्ञों एवं अधिकारियों द्वारा योजना के विशेष पहलुओं को लेकर विस्तार के कारण उनका अध्ययन एवं परीक्षण किया जाता है। व्यक्तिगत उद्यमों के लक्ष्यों एवं कार्यों के बारे में आवश्यक सूचना उनके सदस्यों से ही प्राप्त की जाती है और उन पर विचार किया जाता है। इस प्रकार नियोजन का यंत्र सबसे पहले आवश्यक सूचना को विभिन्न स्रोतों में इकट्ठा करता है और इसके बाद नियोजन की प्रक्रिया आगे बढ़ती है। प्राप्त सूचना के आधार पर यह प्रयास किया जाता है कि नि-निघरित किये गये विभिन्न स्रोतों के बीच समायोजन स्थापित किया जावे तथा एक समझौतेपूर्ण निर्णय पर पहुंचा जावे। इस स्तर पर आकर प्रत्येक समिति द्वारा विकास की दिशाओं एवं लक्ष्यों के सम्बन्ध में व्यापक योजना तैयार की जाती है। जितने भी बड़े बड़े राष्ट्रीयकृत उद्योग हैं उनमें उनका स्वयं का नियोजन विभाग होता है। जब योजना का प्रारूप तैयार हो जाता है तो सम्बन्धित आयोग द्वारा उस पर विचार किया जाता है। इसका अर्थ यह नहीं है कि आयोगों का महत्व भुला दिया जाता है अथवा कम कर दिया जाता है। नियोजन में ऐसी व्यवस्था की जाती है कि उन पर जनता का नियन्त्रण बना रहे। योजना को तैयार करने में आयोग को पूरा एक वर्ष लगता है। योजना तैयार हो जाने के बाद आयोग का कार्य व उत्तरदायित्व अधिक शेष नहीं रहता। वह केवल महत्वपूर्ण संशोधनों पर विचार करने के लिए ही समय-समय पर मिलता रहता है जो कि उत्पन्न हुई परिस्थितियों के कारण आवश्यक समझे जाते हैं। विभिन्न आयोगों के कार्यों को योजना आयोग द्वारा निर्देशित किया जाता है। योजना आयोग आवश्यकता के समय झगड़ों को तय करने के लिए भी हस्तक्षेप करता है।

करने से पूर्व संसद द्वारा स्वीकार किया जाता है। प्रथम और द्वितीय योजनाओं को सरकारी अध्यादेश द्वारा स्वीकृत किया गया था और द्वितीय योजना को उसके व्यवहार के तीसरे वर्ष में संसद के सम्मुख स्वीकृति के लिए लाया गया। यह एक जिज्ञासापूर्ण प्रश्न है कि पर्याप्त रूप से विचार विमर्श करने के बाद और पूर्ण रूप में प्रस्तुत करने पर भी क्या संसद प्रस्तावित योजना में कोई संशोधन कर सकेगी।

नियोजन की यह व्यवस्था पर्याप्त समय से ठीक प्रकार की कार्य कर रही है। किन्तु अधिकांश जन इसके प्रति सजग हैं कि बदलती हुई परिस्थितियां स्थिति व्यवस्था के लिए नई समस्यायें उत्पन्न कर रही हैं। इनमें से कुछ तो तकनीकी प्रकृति की हैं। ज्यों-ज्यों योजना का कार्य जटिल होता चला जाता है त्यों-त्यों उसके लिए अधिक स्टाफ और अच्छे प्रसाधनों की जरूरत बढ़ जाती है। कभी-कभी यह सुझाया जाता है कि राजकोष की आर्थिक अनुसंधान इकाई को अधिक स्वतन्त्रता प्रदान की जानी चाहिए ताकि वह जो भविष्यवाणियां करें वे अधिक निष्पक्ष हो सकें। योरुप के साझा बाजार के सम्बन्ध में कुछ विचारक यह सुझाव देते हैं कि सम्पूर्ण योरुप को फ्रांस के तरीके नियोजन को अपनाना चाहिये।

फ्रांस में आर्थिक नियोजन का रूप जनतन्त्रात्मक बनाने की समस्या अत्यन्त महत्वपूर्ण है। जनतन्त्रात्मक योजना से अर्थ एक ऐसी योजना से है जिसमें बहुत से लोग भाग ले सकें। यद्यपि योजना को बनाने में हजारों लोग भाग लेते हैं जिनके द्वारा विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व किया जाता है। इनमें से अधिकांश लोग अर्थ व्यवस्था के एक सीमित क्षेत्र से सम्बन्धित रहते हैं और उनकी दृष्टि से योजना कार्य अत्यन्त संकुचित है। कई बार यह शिकायत की जाती है कि व्यावसायिक संघों को विशेषीकृत आयोगों में बहुत कम प्रतिनिधित्व दिया जाता है। इसका कारण एक तो यह है कि इन संघों में पर्याप्त योग्य अधिकारी नहीं मिलते। इसके अतिरिक्त यह भी स्मरण रखने योग्य है कि जब नियोजन का कार्य विस्तार के साथ आगे बढ़ाया जाता है तो मालिकों के प्रतिनिधि अधिक व्यावहारिक योगदान कर सकते हैं क्योंकि वे अपने उद्योगों के लक्ष्यों के सम्बन्ध में अधिक सूचना प्रदान कर सकते हैं। एक और भी अधिक गम्भीर दोषारोपण यह किया जाता है कि संघ के प्रतिनिधियों की मिल मालिकों द्वारा प्रायः अवहेलना की जाती है और वे अपना अनुचित प्रभाव रखते हैं।

योगदान की समस्या के अत्यन्त व्यापक पहलू हैं। यदि हम योजना की विस्तृत प्रकृति को देखें तो उसमें योगदान करने वाले कुछ हजार लोग भी अधिक नहीं माने जा सकते और विशेषतः ऐसी स्थिति में जब कि इनमें से अधिकांश द्वारा आंशिक हितों का प्रतिनिधित्व किया जा रहा है। यहां तक कि नागरिक सेवक भी विभाजनशील हितों में उलझे रहते हैं। वे इनसे निकल कर किस प्रकार देश के सामान्य हित का प्रतिनिधित्व करेंगे यह उन्हीं की इच्छा पर छोड़ दिया जाता है। यहां यह आवश्यकता समझी जाती है कि अधिक सूचित जनता योगदान करे। इस योगदान का महत्व लक्ष्यों पर विचार करते समय अधिक रहता है। फ्रांस की योजना व्यवस्था

की एक आलोचना यह की जाती है कि संसद को तब पूछा जाता है जब कि योजना पूरी हो चुकती है किन्तु इस अवसर पर संसद उस समय उसमें परिवर्तन करने के काबिल नहीं रहती।

योजना की क्रियान्विति
[The Execution of Plan]

योजना आयोग को योजना की वास्तविक क्रियान्विति के क्षेत्र में शक्तियां प्राप्त नहीं होती। इस औपचारिक सत्ता का अभाव फ्रांस की नियोजन व्यवस्था की विशेषता है; किन्तु फिर भी योजना आयोग का कार्य योजना स्वीकृति के बाद पूरी तरह से समाप्त नहीं हो जाता। यह योजना की क्रियान्विति की देखभाल करता है, अन्य सरकारी विभागों के साथ कड़ी के रूप में कार्य करता है और यथासम्भव व्यक्तिगत क्षेत्र में विकास को निर्देशित करता है। नियोजन एक निरन्तर चलने वाली प्रक्रिया है। इसमें समय-समय पर समायोजन करने होते हैं; ऐसा करने में योजना आयोग केन्द्रीय रूप से योगदान करता है। यह विभिन्न समितियों के कार्य में भाग लेता है और विभिन्न समस्याओं के सम्बन्ध में इससे पूछताछ की जाती है। फ्रांस में योजना आयोग एक मंत्रालय से कम होता है और एक परामर्शदाता निकाय से कुछ अधिक। यह प्रशासन का एक भाग होता है और प्रशासकीय निर्णयों को लेने में योगदान करता है। इसका प्रभाव बहुत कुछ सीमा तक व्यक्तिगत सम्बन्धों पर निर्भर करता है। जब योजना को एक बार स्वीकार कर लिया गया तो इसका अर्थ यह कदापि नहीं होता कि इसे मानना ही पड़ेगा क्योंकि इसे क्रियान्वित करने के लिये उत्तरदायी कोई औपचारिक सत्ता नहीं है।

जहां तक व्यक्तिगत उद्यमों का सम्बन्ध है उनके लिये योजना एक मार्गदर्शक का काम करती है और यह उनकी इच्छा पर निर्भर करता है कि वे इसे मान्यता प्रदान करें अथवा न करें। यद्यपि योजना से सम्बन्धित सत्ताओं के पास अनेक ऐसे तरीके होते हैं जिनके द्वारा वे व्यक्तिगत उद्यमों को समझा-बुझा सकते हैं किन्तु ये तरीके प्रायः नैतिक होते हैं। सरकारी क्षेत्र में स्थिति इससे भिन्न है। व्यक्तिगत उद्यमों के पास योजना का विरोध करने के लिये आवश्यक शक्ति व साधन नहीं होते; किन्तु सरकारी क्षेत्र में स्वयं सरकार भी योजना के प्रावधानों से बन्धी नहीं रहती। सरकार किसी भी समय विशेष कार्यक्रमों के सम्बन्ध में स्थिति का पुनःमूल्यांकन कर सकती है। योजना का प्रभाव मुख्य रूप से सरकारी व्यय की दिशाओं के माध्यम से होता है। सरकारी व्यय राष्ट्रीय व्यय का एक बहुत बड़ा भाग होता है। योजना के लक्ष्य सरकारी सत्ताओं एवं राष्ट्रीयकृत उद्योगों के वार्षिक व्यय कार्यक्रमों में अभिव्यक्त होते हैं। सरकारी व्यय का नियंत्रण वित्त मंत्रालय द्वारा किया जाता है, योजना आयोग द्वारा नहीं। इस प्रकार योजना को क्रियान्वित करने की वास्तविक शक्तियां वित्त मन्त्रालय के हाथ में होती हैं और वही चाहे तो परिस्थितियों के अनुसार इसमें परिवर्तन कर सकता है। व्यय पर नियंत्रण रखने का कार्य व्यय आयोग द्वारा किया जाता है जिसे अब सामाजिक व आर्थिक विकास कोष का मण्डल कहा जाता है। यह

निकाय वित्त मन्त्रालय के राजकोष सम्भाग से संलग्न रहता है और इसकी स्थापना सरकारी विभागों के व्यय कार्यक्रमों की परीक्षा के लिये सन् १९४८ में की गई थी। यह स्थानीय सत्ताओं व सरकारी उद्यमों तथा उन सभी कार्यक्रमों के व्यय पर नियन्त्रण रखती है जिसे प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से राज्य द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। योजना आयुक्त एवं अन्य सरकारी विभागों के प्रतिनिधि आवश्यकता के अनुसार इसमें उपस्थित हो सकते हैं वैसे योजना आयुक्त तो इसका सदस्य भी होता है; इसके अतिरिक्त इसमें वित्तीय प्रशासन के उच्च अधिकारी होते हैं।

राष्ट्रीयकृत उद्योग अपने वार्षिक व्यय के कार्यक्रमों को योजना के अनुरूप ही निर्धारित करते हैं और पर्यवेक्षणकर्ता मन्त्रियों के साथ मिल कर इसे सम्पन्न करते हैं। आयुक्त इनकी परीक्षा करता है। यह कहा जाता है कि आयुक्त एक सीमा तक व्यय करने वाले और बचत करने वाले हितों के मध्यस्थ के रूप में कार्य करता है। इनके सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय लेने की शक्ति सरकार को होती है। व्यवहार में इन कार्यक्रमों को विस्तार के साथ परीक्षित किया जाता है। व्यक्तिगत उद्यमों के सम्बन्ध में स्थिति पर्याप्त भिन्न है। सामान्यतः व्यक्तिगत फर्मों को उनकी विकास योजनायें तैयार करने की स्वतन्त्रता प्रदान की जाती है। उनकी इस शक्ति पर अनेक सीमायें भी लगाई जाती हैं। सम्भवतः इनमें सबसे महत्वपूर्ण वे हैं जो पेरिस को अधिक भीड़युक्त बनने से रोकने के लिये लगाई जाती हैं।

योजना आयोग को यद्यपि कार्यपालिका के क्षेत्र में वास्तविक शक्तियां प्राप्त नहीं होती किन्तु फिर भी वह धन के वितरण आदि से सम्बन्धित निर्णयों में भाग लेता है। यह उन क्षेत्रों में अधिक सहायता नहीं करता जो कि अपनी वित्त व्यवस्था स्वयं करते हैं। योजना से सम्बन्धित सत्ता एक सीमा तक नैतिक सत्ता होती है जिसमें एक सहयोगपूर्ण दृष्टिकोण झलकता है। इसकी सफलता इस तथ्य पर निर्भर करती है कि स्वीकृत योजना ऐसी हो जिसके सम्बन्ध में अधिकांश प्रमुख उद्योग एक मत हों। योजना आयोग के पास योजना को प्रभावशील बनाने के लिये कुछ अन्य साधन भी होते हैं; उदाहरण के लिये यह पहले उत्पादन आयोग की सेवायें प्राप्त करता था किन्तु सन् १९५९ में इसे समाप्त कर दिया गया। यह आधुनिकीकरण के कार्यों को सकारात्मक प्रोत्साहन देता है। यह पतनोन्मुख उद्योगों को बदलता है अथवा क्षतिग्रस्त क्षेत्रों में सहायता प्रदान करता है। आयोग के द्वारा सम्मेलन संगठित किये जाते है, यह विदेशों में अध्ययन समूह भेजता है और फर्मों को अनेक प्रकार से परामर्श प्रदान करता है। इसने तकनीकी पार्षदों को प्रशिक्षित करने के लिये एक योजना प्रारम्भ की है। यह पार्षद व्यापारियों को उनके तरीकों का आधुनिकीकरण करने में, सरकारी सत्ताओं से उनके सम्पर्कों को सुधारने में, सूचनाओं के आदान-प्रदान को प्रोत्साहन देने में तथा सामान्य सेवा को बढ़ावा देने में सहायता करते हैं। योजना आयोग के पास बाजार का अनुसंधान केन्द्र होता है जिसके द्वारा सर्वेक्षण किये जाते हैं।

सन् १९४६ में नियोजन के सिद्धान्त को तुरन्त ही स्वीकार कर लिया गया क्योंकि उस समय की परिस्थितियां अनुकूल थीं। यह व्यवस्था आज भी

चुंगी (Octroi) एक ऐसा कर था जिसे कम्यून में बेचे जाने वाले सभी विषयों पर लगाया जाता था। यह कर उत्पादन के प्रकार के अनुसार बदलता रहता है और संसद द्वारा इसकी अधिक से अधिक दर निश्चित कर ली जाती है और इससे अधिक कर नहीं लगाए जा सकते। चुंगी कर को आलोचकों के विरोध का सामना करना पड़ा क्योंकि इसके द्वारा जीवन यापन का व्यय बढ़ जाता है। चुंगी कर को इकट्ठा करना अत्यन्त व्ययकारी था तथा यह न्याययुक्त भी नहीं था। इसलिए धीरे-धीरे इसका विरोध किया जाने लगा। सन् १८९६ में फ्रान्स की संसद द्वारा ऐसे करों की सूची बनाई गई जिन्हें किसी कम्यून द्वारा इस शर्त पर लगाया जा सकता था कि वह अपने क्षेत्र में चुंगी कर को समाप्त कर दे। यह कर कुत्तों, घरेलू नौकरों एव संगीत के प्रसाधन जैसी वस्तुओं पर लगाए जाने वाले प्रत्यक्ष कर थे। ये जो नई सुविधाएं प्रदान की गई उनका अनेक कम्यूनों ने लाभ उठाया और सन् १९२६ में ससद द्वारा इस सूची के साथ २३ करों का एक अन्य समूह और जोड़ दिया गया। इन नए करों को स्थानीय सत्ताओं द्वारा बिना किसी शर्त के लागू किया जा सकता था अर्थात् यह जरूरी नहीं था कि वे चुंगी कर को अपने क्षेत्र से समाप्त कर दें। वास्तविक व्यवहार में यह देखा गया कि क्रमश: चुंगीकर का तिरस्कार किया गया किन्तु बहुत थोड़ी स्थानीय सत्ताओं द्वारा ही करों की नई सूची का लाभ उठाया गया। जिन कम्यूनों में चुंगी कर अब भी कायम है वहां इनके मूल्यांकन और संग्रह में किया जाने वाला खर्च अपेक्षाकृत अधिक है। जिन करों को राज्य द्वारा प्रशासित अधिकारियों के द्वारा इकट्ठा किया जाता है उनमें बहुत कम खर्चा आता है। सन् १९४१ में विची (Vichy) ने चुंगी कर को औपचारिक रूप से उन सभी कम्यूनों से हटा दिया जहां पर संग्रह करने का खर्चा धन की एक निश्चित मात्रा से अधिक हो जाता था। यहां कम्यूनों को अन्य नए कर लगाने की अनुमति दी गई। वे अपने क्षेत्रों के व्यापारिक लेन-देन पर भी कर लगा सकते थे। इन कदमों के उठाए जाने पर उन कम्यूनों की संख्या घटने लगी जो कि चुंगी कर लगाते थे। अन्त में सन् १९४८ में संसद द्वारा यह घोषित कर दिया गया कि चुंगी कर पूर्ण रूप से अनुपयुक्त है और इसे बिल्कुल समाप्त किया जाता है। असल में इस घोषणा का प्रभाव केवल दो कम्यूनों पर हुआ—ये थे डिगन (Digoin) तथा आस्ट (Oust)।

अतिरिक्त सेन्टीम (Centime) एक प्रत्यक्ष कर होता है जो कि सम्पत्ति पर लगाया जाता है। सन् १९१८ से पहले राज्य के पास चार प्रमुख कर थे। इन सभी करों पर संसद द्वारा प्रति वर्ष मतदान किया जाता था और राज्य के कर सम्बन्धी अधिकारियों द्वारा उनका मूल्यांकन किया जाता था। जब कभी व्यवसाय अथवा सम्पत्ति के प्रयोग में किसी प्रकार का परिवर्तन आता था तो इन करों को भी बदल लिया जाता। प्रति वर्ष संसद द्वारा यह निर्णय लिया जाता था कि सम्पत्ति के प्रत्येक वर्ग से राज्य को कितना प्राप्त करना चाहिए। जो कर लगाया जाता था वह मूल्यांकित संपत्ति के प्रतिशत के रूप में अभिव्यक्त किया जाता था। इस प्रकार से जो धन एकत्रित किया जाता था वह राष्ट्रीय कोषाध्यक्ष के पास भेज दिया जाता था। स्थानीय सत्ताओं को भी यह अधिकार था कि वे राज्य के कर में अतिरिक्त सेन्टीम्स

(फ्रान्स का सौंवा भाग) जोड़ कर समान स्रोतों से ही राजस्व एकत्रित कर सकें। इस प्रकार यदि एक विशेष कम्यून में राज्य द्वारा कर के रूप में दस हजार फ्रान्क लिए जाते हैं और यदि स्थानीय सत्ता इसके साथ एक अतिरिक्त सेन्टीम जोड़ दे तो इससे उसे एक सौ फ्रान्क का राजस्व प्राप्त होगा। स्थानीय सत्ताओं को संपत्ति के आंके गए मूल्य को निर्धारित करने में या राज्य के कर के उस प्रतिशत को निर्धारित करने का कोई अधिकार नहीं होता जिसके साथ वे अपने सेन्टीम्स जोड़ते है; किन्तु जब एक बार सेन्टीम का मूल्य स्थापित कर दिया जाता है तो उनको यह सत्ता मिल जाती है कि वे अपने प्रयोग के लिए एक निश्चित संख्या में सेन्टीम प्राप्त कर सकें। इनमें से कुछ धन को तो विशेष लक्ष्यों के लिए एकत्रित किया जाता है; जैसे सड़क निर्माण और सार्वजनिक सहायता आदि; किन्तु अन्य को साधारण व्यय के लिए भी एकत्रित किया जा सकता है। नियम यह है कि मतदान किए गए सेन्टीम्स की संख्या कानून द्वारा निर्धारित सीमा से अधिक नहीं होनी चाहिए। इस निर्णय पर नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति जरूरी नहीं है। अतिरिक्त सेन्टीम्स की यह व्यवस्था आज भी स्थानीय वित्त का आधार है; किन्तु इसमें आज अनेक परिवर्तन कर दिए गए हैं।

स्थानीय करों (Local Taxes) को लगाने का क्षेत्र अत्यन्त व्यापक और विभिन्न रूपी है। यह घरेलू नौकरों से लेकर घोड़ों तक पर लगाया जाता है। इनके संबंध में जो सिद्धान्त थे उनको ५० वर्षों से भी अधिक समय तक अपरिवर्तित रखा गया यद्यपि उनकी संख्या बढ़ गई और वे वर्तमान वित्तीय व्यवस्था के आवश्यक भाग बन गए।

स्थानीय राजस्व का एक अन्य स्रोत राज्य द्वारा दी जाने वाली सहायता थी। सन् १९३९ में स्थानीय वित्त के अन्दर राज्य का हस्तक्षेप प्रभावशील था। यह वित्तीय प्रबन्ध का पर्यवेक्षण करने में और स्रोतों को प्रदान करने में अत्यन्त हस्तक्षेप करता था। सन् १९१४ से पूर्व राज्य के अनुदान की व्यवस्था थी किन्तु यह राज्य एवं स्थानीय सत्ता के लिए विशेष रूप से महत्वपूर्ण प्रोजेक्टों हेतु ही दिया जा सकता था। सन् १९१८ के युद्ध के बाद राज्य के हितों का क्षेत्र व्यापक हो गया। प्रथम विश्व युद्ध के दौरान एक ऐसी नीति को अपनाया गया जिसमें न केवल आवश्यक भवनों के लिए ही अनुदान दिया जा सके वरन् स्थानीय क्षेत्रों के आधुनिकीकरण एवं विकास को भी प्रोत्साहन दिया जा सके। इस प्रकार अनुदान के आकार में तथा उन कार्यक्रमों के प्रकार में जिनके लिए कि अनुदान दिया जा सकता था, वृद्धि हो गई। सन् १९३९ में राज्य द्वारा स्थानीय सत्ताओं को चार शीर्षकों के अन्तर्गत वित्तीय सहायता दी जाने लगी। प्रथम तरीका यह था कि राज्य स्थानीय सत्ताओं को उनके आवश्यक व्यय को पूरा करने के लिए प्रत्यक्ष रूप से सहयोग करता था। युद्ध के प्रारम्भ होने पर इस प्रकार के अनेक अनुदान स्वचालित बन गए। सहायता के दूसरे तरीके के अनुदार एक मुआवजा कोषों की रचना कर दी जाती थी जिसमें से कि स्थानीय सत्ताएं वह धन वापस ले सकती थी जो कि उन्होंने राज्य के हित में खर्च किया है। इन कोष की वित्तीय व्यवस्था प्रत्यक्ष रूप से राज्य द्वारा की जाती थी

२६,७६२ मिलियन फ्रांक थी। इसमें से अतिरिक्त सेन्टीम ने ६,६०२ मिलियन फ्रांक प्रदान किया। १९४७ में आकार राजस्व के इस स्रोत का महत्व घट गया और इसके द्वारा बजट की कुल मात्रा अर्थात १,५०,००० मिलियन फ्रांक में से केवल ३२,६०० मिलियन फ्रांक ही (केवल २२ प्रतिशत भाग) प्रदान किया गया। यह कमी अतिरिक्त सेन्टीम को आंकने की वर्तमान व्यवस्था की कठोरता एवं लोचशीलता का अभाव है। सन् १९१८ से पूर्व अतिरिक्त सेन्टीम चार करों पर आधारित था। यह चारों प्रकार के कर वास्तविक एवं व्यक्तिगत सम्पत्ति से सम्बन्ध रखते थे। उनका मूल्यांकन राज्य के अधिकारियों द्वारा किया जाता था और नागरिकों को उनकी सम्पत्ति के मूल्य का एक प्रतिशत प्रदान करना होता था। इसका अर्थ यह हुआ कि एक घर को दो सौ फ्रांक का आंका गया है और संसद द्वारा मतदान किया गया राज्य का कर चार प्रतिशत है तो नागरिकों को कर के रूप में आठ फ्रांक राज्य को देने होते थे जो मात्रा राज्य के कर ने कम्यून में रखी अथवा विभाग को सौंपी वह अतिरिक्त सेन्टीम के निर्धारित करने का आधार बनी। इस राज्यकर के प्रत्येक फ्रांक के साथ नागरिक को कुछ अतिरिक्त सेन्टीम कम्यून अथवा विभाग को प्रदान करने होते थे। एक स्थानीय परिषद को इस बात का निर्णय करने की पूरी स्वतन्त्रता थी कि वह कितने अतिरिक्त सेन्टीम एकत्रित करे। यदि परिषद द्वारा यह निर्णय लिया जाये कि वह एक सेन्टीम अतिरिक्त उगाहना चाहती है तो नागरिकगण कम्यून अथवा विभाग को एक सेन्टीम प्रत्येक उस फ्रांक के साथ भुगतान करेंगे जिसे कि वे राज्य को प्रदान करते हैं। यदि परिषद तय करे कि वह आठ अतिरिक्त सेन्टीम उगायेगी तो नागरिकों को राज्य को दिये गये प्रत्येक फ्रांक के साथ आठ अतिरिक्त सेन्टीम कम्यून अथवा विभाग को प्रदान करने होंगे। नगर परिषद को सेन्टीम के मूल्य पर कोई नियन्त्रण प्राप्त नहीं होता। वह तो केवल यह निर्णय लेती है कि उसके द्वारा कितने अतिरिक्त सेन्टीम उगाहे जायेंगे और इस प्रकार वह अपने राजस्वों में कमी या वृद्धि कर सकती है।

सन् १९१७ के वित्तीय सुधारों के अनुसार आयकर आरम्भ किया गया। इसने राज्य के राजस्व के इन चार स्रोतों को समाप्त कर दिया किन्तु स्थानीय सत्ताओं की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये पूर्व व्यवस्था को कुछ परिवर्तित रूप में बनाये रखा गया। आजकल अतिरिक्त सेन्टीम की सम्पूर्ण व्यवस्था इस कानूनी कल्पना पर आधारित है कि राज्य पुराने करों को अब भी लगाता है। आजकल सेन्टीम के मूल्य को आंकने का आधार राज्य द्वारा प्रति वर्ष एकत्र किया जाने वाला राजस्व है जो वास्तविक न होकर केवल अनुमान और कल्पना का विषय होता है। यह सोचा जाता है कि यदि राज्य १९१८ से पूर्व के करों को लगाये तो उसका राजस्व कितना एकत्रित हो जाय और इन्हीं आंकड़ों के आधार पर स्थानीय सत्तायें अतिरिक्त सेन्टीम की मात्रा निर्धारित कर लेती है। यह राजस्व एक प्रकार से झूठा सिद्धांत कहलाता है और इसकी मात्रा समय-समय पर मूल्यांकित सम्पत्ति के अनुसार बदलती रहती है। असल में पुनर्मूल्यांकन के द्वारा भूमि के रजिस्टरों को इस आधार पर बदल

राजस्व बढ़ गया। २१ दिसम्बर, १९४५ के कानून ने राज्य के अनुदान को प्राप्त करने की एक अधिक सुधरी हुई व्यवस्था प्रदान की। स्थानीय सत्ताओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए ५½ मिलियार्ड फ्रांक रखे गए। राज्य द्वारा दिए गए अनुदान को तीन भागों में विभाजित किया गया।

प्रथम वे थीं जो उन स्थानीय सत्ताओं को दी जातीं जिन्होंने विशेष और तत्काल सहायता की मांग की है अर्थात् जो सत्ताएं युद्ध के कारण पर्याप्त क्षतिग्रस्त हो चुकी हैं तथा जिनमें राजस्व के लिए पर्याप्त व्यापार या सम्पत्ति नहीं है। इस प्रकार की सहायता प्राप्त करने के हेतु सीधा प्रार्थना पत्र देना जरूरी था। दूसरे, स्थानीय सत्ताओं को उनकी आवश्यकताओं के अनुसार स्वत: ही अनुदान प्राप्त होते हैं। सामान्य रुचि के खर्चों के लिये राज्य की सहायता को इस योजना के अनुसार विभाजित कर दिया गया। तीसरे, उन स्थानीय सत्ताओं के लिये सहायता हेतु विशेष व्यवस्था की गई जिन्होंने अपने सभी स्रोतों को कार्यरत बना दिया है, फिर भी उन्हें अपने करदाताओं पर ऐसा भार डालने की आवश्यकता प्रतीत होती है जो असहनीय है। यदि स्थानीय सत्ताओं को ऐसा करने से रोकना है तो राज्य की सहायता दिया जाना जरूरी है। सन् १९४६ के दिसम्बर में एक सामान्यीकरण कोष की स्थापना की गई। इस कोष में सामान्य हित पर किये जाने वाले खर्चों आदि को शामिल कर दिया गया। इस कोष की वित्तीय व्यवस्था नये तरीकों से की गई जो कि जटिल होते हुए भी बुद्धिपूर्ण थे। इस कोष पर स्थानीय सत्ताओं द्वारा नियन्त्रण रखा जाता था। सामान्यीकरण कोष आधुनिकतम एवं सबसे अधिक व्यापक व्यवस्था है जो स्थानीय सत्ताओं को राष्ट्रीय स्रोतों से अतिरिक्त राजस्व प्रदान करती है और वित्तीय भार को अधिक न्यायपूर्ण रूप से कम करने में सहायता करती है।

स्थानीय राजस्व के नवीनतम स्रोत

(The Modern Sources of Local Revenue)

स्थानीय सरकार के वित्त का राष्ट्रीय वित्त में पर्याप्त महत्वपूर्ण स्थान रहता है। यदि स्थानीय सत्ताओं के बजट को मिला दिया जाये तो वह राज्य के बजट का एक बहुत बड़ा भाग बन जाता है। सन् १९३९ में यह राज्य के बजट का एक चौथाई भाग था। युद्ध के बाद इसकी मात्रा में तत्काल १२ प्रतिशत की कमी हो गई किन्तु सन् १९५० में इसमें ३० प्रतिशत की वृद्धि हो गई। इस वर्ष कम्यूनों ने तीन लाख तीन हजार मिलियन फ्रांक और विभागों ने एक लाख इकहत्तर हजार मिलियन फ्रांक खर्च किए। इस प्रकार स्थानीय सत्ताओं के व्यय की कुल मात्रा पांच लाख एक हजार मिलियन फ्रांक थी जब कि राज्य के बजट की मात्रा सोलह लाख उन्तीस हजार फ्रांक थी। इस वर्ष राज्य द्वारा दिया जाने वाला अनुदान लगभग १५ प्रतिशत था। वर्तमान समय में स्थानीय राजस्व के जो विभिन्न स्रोत हैं उनको निम्न प्रकार वर्णित किया जा सकता है—

(१) **अतिरिक्त सेन्टीम (The Additional Centime)**— प्रथम विश्वयुद्ध के प्रारम्भ होने तक अतिरिक्त सेन्टीम स्थानीय सत्ताओं के राजस्व का मुख्य स्रोत थी। सन् १९१= के आंकड़ों के अनुसार कुल राजस्व की मात्रा

२६,७६२ मिलियन फ्रांक थी। इसमें से अतिरिक्त सेन्टीम ने ६,६०२ मिलियन फ्रांक प्रदान किया। १९४७ में आकर राजस्व के इस स्रोत का महत्व घट गया और इसके द्वारा बजट की कुल मात्रा अर्थात १,५०,००० मिलियन फ्रांक में से केवल ३२,६०० मिलियन फ्रांक ही (केवल २२ प्रतिशत भाग) प्रदान किया गया। यह कमी अतिरिक्त सेन्टीम को आंकने की वर्तमान व्यवस्था की कठोरता एवं लोचशीलता का अभाव है। सन् १९१८ से पूर्व अतिरिक्त सेन्टीम चार करों पर आधारित था। यह चारों प्रकार के कर वास्तविक एवं व्यक्तिगत सम्पत्ति से सम्बन्ध रखते थे। उनका मूल्यांकन राज्य के अधिकारियों द्वारा किया जाता था और नागरिकों को उनकी सम्पत्ति के मूल्य का एक प्रतिशत प्रदान करना होता था। इसका अर्थ यह हुआ कि एक घर को दो सौ फ्रांक का आंका गया है और संसद द्वारा मतदान किया गया राज्य का कर चार प्रतिशत है तो नागरिकों को कर के रूप में आठ फ्रांक राज्य को देने होते थे जो मात्रा राज्य के कर ने कम्यून में रखी अथवा विभाग को सौंपी वह अतिरिक्त सेन्टीम के निर्धारित करने का आधार बनी। इस राज्यकर के प्रत्येक फ्रांक के साथ नागरिक को कुछ अतिरिक्त सेन्टीम कम्यून अथवा विभाग को प्रदान करने होते थे। एक स्थानीय परिषद को इस बात का निर्णय करने की पूरी स्वतन्त्रता थी कि वह कितने अतिरिक्त सेन्टीम एकत्रित करे। यदि परिषद द्वारा यह निर्णय लिया जाये कि वह एक सेन्टीम अतिरिक्त उगाहना चाहती है तो नागरिकगण कम्यून अथवा विभाग को एक सेन्टीम प्रत्येक उस फ्रांक के साथ भुगतान करेंगे जिसे कि वे राज्य को प्रदान करते हैं। यदि परिषद तय करे कि वह आठ अतिरिक्त सेन्टीम उगायेगी तो नागरिकों को राज्य को दिये गये प्रत्येक फ्रांक के साथ आठ अतिरिक्त सेन्टीम कम्यून अथवा विभाग को प्रदान करने होंगे। नगर परिषद को सेन्टीम के मूल्य पर कोई नियन्त्रण प्राप्त नहीं होता। वह तो केवल यह निर्णय लेती है कि उसके द्वारा कितने अतिरिक्त सेन्टीम उगाहे जायेंगे और इस प्रकार वह अपने राजस्वों में कमी या वृद्धि कर सकती है।

सन् १९१७ के वित्तीय सुधारों के अनुसार आयकर आरम्भ किया गया। इसने राज्य के राजस्व के इन चार स्रोतों को समाप्त कर दिया किन्तु स्थानीय सत्ताओं की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये पूर्व व्यवस्था को कुछ परिवर्तित रूप में बनाये रखा गया। आजकल अतिरिक्त सेन्टीम की सम्पूर्ण व्यवस्था इस कानूनी कल्पना पर आधारित है कि राज्य पुराने करों को अब भी लगाता है। आजकल सेन्टीम के मूल्य को आंकने का आधार राज्य द्वारा प्रति वर्ष एकत्र किया जाने वाला राजस्व है जो वास्तविक न होकर केवल अनुमान और कल्पना का विषय होता है। यह सोचा जाता है कि यदि राज्य १९१८ से पूर्व के करों को लगाये तो उसका राजस्व कितना एकत्रित हो जाय और इन्हीं आंकड़ों के आधार पर स्थानीय सत्तायें अतिरिक्त सेन्टीम की मात्रा निर्धारित कर लेती है। यह राजस्व एक प्रकार से झूठा सिद्धांत कहलाता है और इसकी मात्रा समय-समय पर मूल्यांकित सम्पत्ति के अनुसार बदलती रहती है। असल में पुनर्मूल्यांकन के द्वारा भूमि के रजिस्टरों को इस आधार पर बदल दिया जाता है कि नई सम्पत्ति बनवाली गई है या पुरानी सम्पत्ति को समाप्त कर दिया गया है अथवा भूमि को अन्य उपयोग के लिये रख दिया गया है।

करों के लिये जो सम्पत्ति का मूल्यांकन किया जाता है उसमें प्रायः निश्चितता प्रदर्शित नहीं होती यद्यपि समय-समय आंकड़े बदलते रहते हैं किन्तु इस परिवर्तन के पीछे कोई निश्चित सिद्धांत नहीं होता। यह झूठे और बनावटी सिद्धांत फ्रांक के मूल्य से अथवा वर्तमान क्रयशक्ति से कोई सम्बन्ध नहीं रखते हैं। पैटेंटे (Pantente) नामक कर में ही करदाता की वास्तविक सम्पत्ति के बढ़ने के साथ-साथ बढ़ने की प्रवृत्ति देखी जाती है। आंकी गई सम्पत्ति के वास्तविक मूल्य एवं आंकने के बीच पर्याप्त सम्बन्ध होता है और इसलिये इस सब व्यवस्था की अवास्तविकता पर्याप्त महत्व रखती है। वस्तुस्थिति के अनुसार सम्पत्ति के स्वामी की भुगतान करने की योग्यता को भुला दिया जाता है। फलतः कुछ व्यक्तियों पर उनकी सामर्थ्य से अधिक भार डाल दिया जाता है और दूसरी ओर अन्य लोगों को केवल कुछ ही दायित्व सौंपे जाते हैं। इस कल्पनात्मक मूल्यांकन में भी समय-समय पर परिवर्तन आते रहते हैं, इसलिये अतिरिक्त सेन्टीम का मूल्य भी थोड़ा-थोड़ा बदल जायगा।

प्रतिवर्ष प्रत्यक्ष करों के नियन्त्रक द्वारा प्रत्येक मेयर को एक परिपत्र भेजा जाता है जिसके अनुसार मेयर अपने कम्यून में अतिरिक्त सेन्टीम के मूल्य को आंक सकता है। यही परिपत्र विभाग की अतिरिक्त सेन्टीम को अनुमानित करने के काम में भी आता है। इस कर का संग्रह हर स्थिति में प्रत्यक्ष कर के प्रशासन द्वारा किया जाता है। वर्तमान परिस्थितियों में अनेक नये कार्यों और दायित्वों के उदित होने के कारण स्थानीय सत्ताओं को सैकड़ों अतिरिक्त सेन्टीम लगाने होते हैं ताकि वे अपने व्यय के अनुसार पर्याप्त राजस्व इकट्ठा कर सकें। सन् १९१३ में कम्यूनों द्वारा लगाये गये अतिरिक्त सेन्टीमों का अनुपात ६६ और विभागों का ७८ था। १९३८ में आकर यह संख्या बढ़ी और क्रमशः ५९६ और ६१६ हो गई। बाद में इस अनुपात में और भी वृद्धियां की गईं। सन् १९४८ के बाद से स्थानीय सत्तायें केवल तीन प्रकार के अतिरिक्त सेन्टीम लगा सकती हैं। प्रथम, साधारण व्यय के लिये, दूसरे नगरपालिका या विभागीय कर्ज को चुकाने के लिये और तीसरे असाधारण व्यय के लिये। पहले विशेष उद्देश्यों के लिये अनेक प्रकार के अतिरिक्त सेन्टीमों की अनुमति दी गई थी। वर्तमान काल में इन विशेष सेन्टीमों में से केवल सड़कों से सम्बन्धित सेन्टीम ही कायम हैं।

जब कभी स्थानीय परिषद साधारण और असाधारण बजटों की पूर्ति और कर्जों को चुकाने के लिये ८० से अधिक अतिरिक्त सेन्टीम लगाती है तो उनके लिये समस्त स्थानीय बजट पर उपयुक्त नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति लेना जरूरी बन जाता है। व्यवहार में इस प्रावधान का अर्थ यह है कि सभी स्थानीय बजटों को स्वीकृति प्राप्त करने की आवश्यकता है। फ्रांस में कुछ विभाग ऐसे भी हैं जिनमें १९४५ के बाद अतिरिक्त सेन्टीम के स्थान पर प्रतिनिधिक कर को अपनाया गया है। इनका मुख्य अन्तर यह है कि इनमें जिन सिद्धान्तों के आधार पर कर लगाये गये हैं वे वास्तविक हैं तथा वर्तमान बाजार मूल्यों पर आधारित हैं।

(२) स्थानीय कर [The Local Taxes]—समय के अनुसार अतिरिक्त सेन्टीम का महत्व धीरे-धीरे घटता चला गया और दूसरी ओर स्थानीय

करों का आकार व महत्व बढ़ गया। सन् १९३८ में स्थानीय करों से जो आमदनी प्राप्त होती थी वह १,१५६ मिलियन फ्रांक थी किन्तु १९४७ में यह ४४००० मिलियन फ्रांक हो गई। यह मात्रा कुल बजट का ३३ प्रतिशत थी। स्थानीय करों की सूची में अनेक तो ऐसे हैं जिन्हें केवल कम्यून ही लगा सकते हैं। जहां कहीं विभागों को उन्हें लगाने की शक्ति प्रदान की जाती है वहां भी वे व्यवहार में उनका प्रयोग नहीं करते। स्थानीय कर कम्यून के बजट का प्रायः ४० प्रतिशत से भी अधिक भाग पूरा करते हैं। स्थानीय कर इतन प्रकार के होते हैं कि उनके सम्बन्ध में कोई एक वर्गीकरण प्रस्तुत नहीं किया जा सकता। वैसे सुविधा की दृष्टि से ब्रियां चैपमैन (Brian Chapman) ने उन्हें तीन वर्गों में विभाजित किया है। प्रथम, वे स्थानीय कर जो कि उन करों के साथ संयुक्त कर दिये जाते हैं जिन्हें राज्य द्वारा लगाया गया है, दूसरे, वे कर जिन्हें लगाने के लिये स्थानीय सत्ता कानून द्वारा बाध्य है। तीसरे, वे कर जो कि समस्थानीय सत्ता की स्वेच्छा के अन्तर्गत आते हैं। इन तीनों ही समूहों के सम्बन्ध में कुछ जानकारी प्राप्त करना उपयोगी रहेगा।

प्रथम समूह के अन्तर्गत मुख्य रूप से तीन करों को रखा जाता है। इन करों का संग्रह ऐच्छिक होता है और इनको राज्य के कर के साथ संग्रहीत किया जाता है। उसके बाद राज्य प्रशासकीय खर्चों को काटकर इन्हें सम्बन्धित सत्ता को लौटा देता है। इस प्रकार के करों में प्रथम वे होते है जो कि सम्पत्ति से प्राप्त वास्तविक आमदनी पर लगाये जाते हैं। यह धन के उन स्रोतों पर लगाया जाता है जिन पर अतिरिक्त सेन्टीम को आंका जाता है किन्तु इस कर को लगाते समय उस सम्पत्ति पर अधिक ध्यान नहीं दिया जाता बल्कि उससे प्राप्त आमदनी को महत्वपूर्ण माना जाता है। यह कर अनुमानतः आय कर के बराबर ही होता है। एक कृषि प्रधान देश में वन से प्राप्त होने वाली आय का मूल्यांकन करना अत्यन्त कठिन होता है क्योंकि उससे प्राप्त होने वाली आमदनी के सम्बन्ध में निश्चित रूप से कुछ कहा नहीं जा सकता। यह कर एक प्रकार की सम्पत्ति पर अथवा अनेक प्रकार की सम्पत्तियों पर लगाया जा सकता है। स्वयं स्थानीय सत्ता यह तय करती है कि किस पर कर लगाया जाय। जब स्थानीय सत्ता को यह स्वेच्छा दी गई तो भेदभाव होने के अवसर स्वाभाविक हैं। छोटे कम्यूनों में विभिन्नतायें एवं अन्याय की सम्भावनायें अपेक्षाकृत अधिक और सुगम होती हैं क्योंकि यहां कम सम्पन्न व्यक्ति भी भूमि का स्वामी बन सकता है और उस पर कर लगाया जा सकता है जबकि अनेकों के पास उनके घर होते हुये भी कर से मुक्त रख दिया जायगा। यही कारण है कि जब कभी एक नगर परिषद इस प्रकार के कर को केवल एक ही सम्पत्ति पर लगाने का निर्णय लेती है तो नियन्त्रणकारी सत्ता शक्ति के दुरुपयोग की देखभाल करने में विशेष जागरूक होती है। इस श्रेणी में आने वाले दो अन्य करों को सुव्यवस्थित निवास स्थान पर तथा शिकार करने एवं मछली मारने के अधिकारों के किराये पर लगाया जाता है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि कोई भी स्थानीय सत्ता राज्य द्वारा लगाये गये करों के एक चौथाई भाग से अधिक कर नहीं लगा सकती। ऐसा करने के लिये उसे कौंसिल डी' एटा की स्वीकृति प्राप्त करनी होगी।

ठिकाने लगाने पर, सड़कों की मरम्मत पर, गलियों की सफाई पर तथा कुछ प्रशासकीय सेवायें सम्पन्न करने पर लगाये जाते हैं। इस प्रकार के करों की एक मुख्य विशेषता यह होती है कि ये खर्च किये गये मूल्य को वसूल करना चाहते हैं। दूसरे प्रकार के कर प्रदान की गई सेवाओं से सम्बन्ध नहीं रखते। ये घरेलू नौकरों पर, घोड़ा-गाड़ियों पर, गैस तथा बिजली के प्रसाधनों पर, और सार्वजनिक सभाओं के स्थानों पर लगाए जाते हैं। जिन सीमाओं में ये कर लगाए जाते हैं उनको एक अध्यादेश द्वारा निश्चित कर दिया जाता है और जब इसकी अधिकाधिक सीमा को भी पार करना हो तो कौंसिल डी' एटा से स्वीकृति ली जाती है। इस प्रकार के करों का संग्रह एवं मूल्यांकन पर्याप्त भिन्नताएं रखता है। कहीं पर तो प्रत्यक्ष करों के विभागीय संचालक को उत्तरदायी बना दिया जाता है, कहीं पर अप्रत्यक्ष करों का संचालक उत्तरदायी होता है और दूसरे स्थानों पर नगरपालिका प्रशासन को उत्तर-दायित्व सौंप दिया जाता है। जब कभी एक विभाग उसी विषय पर कर लगाता है जिस पर कि कम्यून ने लगाया है तो विभागीय मूल्यांकन के तरीके नगरपालिका सत्ता पर बाध्यकारी रूप से लागू होते हैं अर्थात् उन्हें भी उसी तरीके को अपनाना पड़ता है।

स्थानीय करों का एक विशेष प्रकार भी है जो कि उपर्युक्त में से किसी भी श्रेणी में नहीं आता। यह एक विशेष कर है जो कि कम्यून की सड़कों की संरचना के लिए लगाया जाता है। यह कर अपना एक लम्बा इतिहास रखता है। इसकी विशेषता यह है कि इसे धन और वस्तु दोनों के ही रूप में अदा किया जा सकता है। यह हो सकता है कि एक कम्यून में रहने वाले तथा कर प्रदान करने वाले १८ वर्ष से लेकर ६० वर्ष के बीच तक के प्रत्येक पुरुष से सड़कों पर काम कराया जाए अथवा उनसे एक निश्चित मात्रा में धन प्राप्त किया जाए। एक दिन के काम के बराबर धन की मात्रा को पूरे विभाग के लिए प्रतिवर्ष विभागीय परिषद द्वारा निश्चित किया जाता है। युद्ध के पूर्व यह व्यक्ति पर छोड़ दिया जाता था कि काम करना चाहता है या धन देना चाहता है। ऐसी स्थिति में अधिकांश लोगों ने काम करना पसन्द किया; यहां तक कि मेयरों को एक कठिन स्थिति का सामना करना पड़ा जिसमें कि उनके पास काम करने वाले बहुत थे और सामान कम। उनके पास गाड़ियां बहुत थीं किन्तु उनमें रखने की चीजें नहीं। इसीलिए सन् १९३८ में संसद ने नगर परिषद को यह अधिकार दिया कि वह कर के एक अनुपात के लिए धन की मांग कर सके। जब एक नगर परिषद द्वारा एक दिन के कार्य के लिए मतदान किया जाता है तो कर दाता के पास स्वेच्छा रहती है कि वह इसे किस रूप में अदा करेगा किन्तु अगर परिषद दो या तीन दिन का काम लागू कर दे तो केवल पहले दिन के लिए ही करदाता के पास स्वेच्छा रहती है और नगर परिषद शेष दिनों के लिए धन के रूप में अदायगी की मांग कर सकती है। परिषद द्वारा अधिक से अधिक चार दिन के कार्य के लिए मतदान किया जा सकता है और चौथे और अन्तिम दिन के लिए अदायगी की दृष्टि से पुनः करदाता को स्वतन्त्रता मिल जाती है। कर की इस व्यवस्था को प्रेस्टेशन (Prestation) कहा जाता है। इस कर के द्वारा जो मानवीय एवं वित्तीय साधन प्राप्त हों उनका प्रयोग

नर्सों के प्रशिक्षण स्कूल, सेनिटोरिया, कृषि महत्व की सड़कें, आदि के लिए अनुदान दिये जाते हैं। कई अनुदान स्थानीय सत्ताओं को उस समय प्रदान किए जाते हैं जब वे स्थानीय सामाजिक बुराईयों के विरुद्ध आन्दोलन चला रही हों।

फ्रांस में आजकल स्थानीय रुचि के जिस कार्य पर स्थानीय सत्ता को विशेष कर्ज लेने की जरूरत पड़े उस कार्य पर राज्य द्वारा अनुदान प्राप्त किया जा सकता है। यह अनुदान सम्बन्धित मन्त्रालय द्वारा प्रतिवर्ष उस कोष में से प्रदान किये जाते हैं जो प्रतिवर्ष संसद द्वारा उसे सौंपे जाते हैं। इस प्रकार शिक्षा मन्त्रालय स्कूलों के लिए; कृषि मंत्रालय देहाती सड़कों के लिए; स्वास्थ्य मन्त्रालय नर्सिंग होम बनाने के लिए; अंतरंग मन्त्रालय जल व्यवस्था, गैस एवं विद्युत्त वितरण के कार्यक्रमों के लिये अनुदान प्रदान करते हैं। अंतरंग मण्त्रालय व्यक्तिगत प्रीफेक्टों को यह अनुमति प्रदान करता है कि वे सार्वजनिक कार्य के लिए एक छोटी रकम अनुदान के रूप में दे सकें। एक कार्य पर होने वाले खर्च की रकम को मन्त्रालयों द्वारा तय कर दिया जाता है और अनुदानों की अनुमति उसी के अनुसार प्रदान की जाती है। कानून द्वारा एक योजना के लिये जो कुल खर्चा तय किया गया है उसके एक निश्चित अनुपात से अधिक अनुदान कभी भी नहीं दिया जा सकता। कुछ विशेष मामलों में एक अन्तर-मन्त्रिमण्डलीय अध्यादेश द्वारा इस सीमा से आगे बढ़ा जा सकता है। राज्य के अनुदान का आकार स्थानीय सत्ता के आकार के अनुसार आंका जाता है। इसके अतिरिक्त कार्य द्वारा सेवित व्यक्तियों की संख्या, सत्ता की आर्थिक स्थिति आदि का भी ध्यान रखा जाता है। स्थानीय सत्ता द्वारा जो योजना तैयार की जाती है उस पर कार्य प्रारम्भ करने से पूर्व उसे सम्बन्धित मन्त्रालय को तकनीकी समिति के सम्मुख प्रस्तुत करना होता है। मन्त्री द्वारा यह योजना स्वीकार की जाती है। समिति द्वारा प्रस्तावित विकल्पों को स्थानीय सत्ता द्वारा स्वीकार किया जाना चाहिए। जब कभी भवन निर्माण सम्बन्धी कार्य किया जाता है तो उस पर प्रारम्भ से अन्त तक तकनीकी नियन्त्रण रखा जाता है। जब एक योजना समाप्त हो जाती है तो मन्त्रालय का विशेषज्ञ इस बात का परीक्षण करता है कि प्रस्तावित सुझावों को स्वीकार किया गया है अथवा नहीं। इसके अतिरिक्त मन्त्रालय के अधिकारी एवं वित्त मन्त्रालय के प्रतिनिधि घनिष्ठ वित्तीय नियन्त्रण का उपयोग करते हैं ताकि वे यह देख सकें कि अनुदान के रूप में दिए गए धन को स्थानीय सत्ता के सामान्य कोष के साथ मिला तो नहीं दिया गया है। यदि राज्य द्वारा दिए जाने वाले अनुदान को एक निश्चित समय के अन्तर्गत काम में नहीं लिया जाता तो उसको ज्यों के त्यों राजकोष को लौटाना होता है। व्यवहार में मन्त्रालय के विभाग स्थित अधिकारी, तकनीकी एवं वित्तीय नियन्त्रण का उत्तरदायित्व सम्भाल लेते हैं। यह नियन्त्रण इतना अधिक बाध्यकारी एवं भारी नहीं होता जितना यह औपचारिक रूप से प्रतीत होता है। इस प्रकार की नीतियों से कुछ गम्भीर नुकसान रहते हैं। इससे केन्द्रीय मन्त्रालयों को स्थानीय सत्ताओं के प्रसार की दिशाओं को निश्चित करने में महत्वपूर्ण भाग प्राप्त हो जाता है, समन्वय का अभाव रहता है तथा आगे की योजनाएं बनाना बड़ा कठिन

बन जाता है। राज्य के प्रत्यक्ष नियन्त्रण का विकल्प यह है कि राष्ट्रीय कोष के नियन्त्रण को एक निर्वाचित सत्ता को सौंप दिया जाए। सामान्यीकरण कोष द्वारा यही कुछ करने का प्रयास किया जाता है। इस कोष की वित्तीय व्यवस्था व्यापारिक कार्यों पर स्थानीय कर द्वारा की जाती है। इस कर से प्राप्त होने वाला राजस्व स्थानीय सत्ताओं में पुनः वितरित कर दिया जाता है।

स्थानीय सत्ताओं का बजट
[Local Authorities' Budgets]

फ्रान्स की स्थानीय सत्ता के दो प्रमुख रूप—कम्यून और विभाग हैं। इनके बजटों के मूल तत्वों में एक महत्वपूर्ण अन्तर रहता है। इनके उत्तरदायित्व भिन्न-भिन्न होते हैं। यद्यपि इनके वित्तीय स्रोत एक जैसे हैं किन्तु फिर भी इनके बीच पर्याप्त भिन्नता रहती है। एक ओर कम्यून अतिरिक्त सेन्टीम और स्थानीय करों पर निर्भर करते हैं किन्तु दूसरी ओर विभाग की आमदनी का मुख्य आधार वे स्रोत हैं जिनसे कि सरकारी सहायता के क्षेत्र में अपने कार्य के लिए वह धन प्राप्त करता है। विभाग के बजट का लगभग ६३ प्रतिशत भाग सरकारी सहायता लेखा (Public Assistance Accounts) द्वारा ले लिया जाता है। यह राजस्व राज्य द्वारा दिए गए निश्चित वार्षिक अनुदान से प्राप्त होता है। इसके अतिरिक्त अस्पतालों के प्रयोग तथा उनकी रचना के लिए मुफ्त मेडीकल सहयोग के लिए। गृह-हीनों की सहायता के लिए। वृद्ध, असहाय एवं अनाथों के लिए तथा गैर सरकारी रोगियों से प्राप्त की गई फीस में से कम्यूनों द्वारा विभाग को योगदान किया जाता है। विभागों के कुल बजट का केवल आठ प्रतिशत राजस्व ही विभागीय कर द्वारा प्राप्त किया जाता है जब कि साधारण स्थिति में लगाए गए अतिरिक्त सेन्टीम लगभग १६ प्रतिशत भाग की पूर्ति करते हैं। बजट के असाधारण राजस्व को मुख्यतः कर्जों एवं असाधारण अतिरिक्त सेन्टीम से प्राप्त किया जाता है। साधारण एवं असाधारण अतिरिक्त सेन्टीम कुल बजट का लगभग २८ प्रतिशत भाग होता है। यदि हम पूरे बजट को लेकर विचार करें तो इसका ६८ प्रतिशत भाग सार्वजनिक सहायता की किसी न किसी शाखा पर खर्च किया जाता है। विभागीय सड़कों पर किए गए कार्य लगभग १६ प्रतिशत भाग को ले लेते हैं। विभागीयस्तर पर कार्य करने वाले सभी वरिष्ठ अधिकारी एवं अधिकांश तकनीकी अधिकारी राज्य के वेतन पर कार्य करते हैं। प्रीफेक्ट एवं उप-प्रीफेक्ट आदि अनेक ऐसे पदाधिकारी हैं जो विभाग के लिए कार्य करते हैं और राज्य से वेतन प्राप्त करते हैं। प्रीफेक्ट द्वारा तैयार किए गए बजट के प्रारूप की यदि हम विभागीय परिषद द्वारा अन्तिम रूप से स्वीकार किए गए बजट से तुलना करें तो यह वित्तीय दृष्टि की अपेक्षा राजनैतिक दृष्टि से अत्यन्त महत्वपूर्ण रहेगा। निर्वाचित निकाय द्वारा साधारण बजट में व्यय को चालीस मिलियन फ्रांक तक बढ़ा दिया जाता है और असाधारण बजट को १३४ मिलियन फ्रांक तक घटा दिया जाता है। इस प्रकार कुल घटौती ९४ मिलियन फ्रांक तक हो जाती है। जो व्यय बढ़ाया गया था उसका सम्बन्ध मैडीकल और प्रशासन, मुफ्त मैडीकल सहायता, वृद्ध

और असहायों की सहायता, कला और उद्योगों को प्रोत्साहन, आदि विषयों से था। प्रीफेक्ट ने नवीन सम्पत्ति की खरीद के लिए जो प्रस्ताव रखे उनको घटा दिया गया। इसके अतिरिक्त विभागीय परिषद ने सड़क संरचना एवं निर्माण कार्यों में भारी कमी की।

कुल मिला कर देखा जाए तो स्थानीय राजस्व की वर्तमान व्यवस्था अत्यन्त जटिल, न्यायपूर्ण और अकार्यकुशल है। स्थानीय राजस्व को जटिलता पदा करने का उत्तरदायित्व मुख्य रूप से उसके इतिहास पर आता है। संसद ने सदियों तक इस समस्या के प्रति अवहेलनापूर्ण रुख अपनाया। यह अनुमान लगाया जाता है कि स्थानीय सत्ताएं लगभग २०० प्रकार के विभिन्न कर लगा सकती हैं किन्तु इनमें से अनेक ऐसे हैं जिनका कोई महत्व ही नहीं है जबकि अनेक करों को संग्रह करने के प्रशासन में पर्याप्त श्रम लगता है। यदि स्थानीय वित्त की वर्तमान व्यवस्था में हम कोई सुधार करना चाहें तो इसके लिए अतिरिक्त सेन्टीम की व्यवस्था पर पहले ध्यान को केन्द्रित करना होगा। इसके अतिरिक्त यह भी सुझाव दिया जाता है कि तीन नए प्रकार के कर लगाए जाएं जो कि वास्तविक आय और सम्पत्ति के मूल्य, किराए तथा व्यापारिक क्रियाओं पर आधारित हों। इनसे न केवल कई एक अन्याय दूर हो जाएंगे वल्कि यह भी व्यवस्था हो जाएगी कि भविष्य में कर को आर्थिक स्थिति के विकास से संबंधित किया जाएगा। इसके परिणामस्वरूप अनेक छोटे-मोटे करों को समाप्त कर दिया जाएगा। दूसरे, यह भी सुझाया जाता है कि स्थानीय सत्ताओं एवं राज्यों के बीच व्यय का अधिक बुद्धिपूर्ण विभाजन किया जाएगा। इसका अर्थ यह है कि स्थानीय सत्ताओं को ऐसे कार्य न करने के लिए कहा जाए जो कि राज्य सरकार के उत्तरदायित्व हैं। उदाहरण के लिए स्थानीय सत्ताओं से न्यायालयों का संगठन करने के लिए न कहा जाए जो कि मूल रूप से राष्ट्रीय सेवाएं हैं। राज्य को चाहिए कि वह उन कार्यों में स्थानीय सत्ताओं को निरन्तर सहायता देता रहे जिनमें कि अधिक पूंजी लगाने की जरूरत होती है तथा जिनसे अधिकतम जनसंख्या लाभान्वित होगी या जो दीर्घकालीन कार्यक्रम हैं तथा अन्तिम रूप से राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को सुधारना चाहते हैं। वर्तमान समय में विभिन्न मन्त्रालयों को अपनी स्वयं की सेवाओं की वित्तीय व्यवस्था करने के लिए जो अर्ध स्वायत्तता सौंपी जाती है उसके कारण अकार्यकुशलता एवं अपव्यय की स्थिति पैदा हो जाती है।

है कि इसमें वे सभी शक्तियां आती हैं जो कि कानून द्वारा विकेन्द्रीकृत निकायों एवं उनके कार्यों के ऊपर सर्वोच्च सत्ता को सौंपी जाती हैं ताकि सामान्य हित की रक्षा की जा सके।[1] संरक्षण के अनेक पहलू होते हैं जिनको कि विभिन्न प्रकार के नियन्त्रण कह कर वर्णित किया जा सकता है। स्थानीय सत्ताओं पर लागू किया जाने वाला नियन्त्रण विभिन्न निकायों द्वारा रखा जाता है। इनमें अंतरंग मन्त्रालय का नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय है। अन्तरंग मन्त्रालय स्थानीय सत्ताओं के कार्य के लिए राष्ट्रीय रूप से उत्तरदायी है। यह उनके लिए अन्तिम संरक्षण सत्ता है।

स्थानीय सत्ताओं पर राजनैतिक नियन्त्रण
(Political Control over Local authorities)

स्थानीय सत्ताओं पर राजनैतिक दृष्टि से जो नियन्त्रण रखा जाता है वह मुख्य रूप से दो प्रकार का होता है। प्रथम तो विकेन्द्रीकरण करने वाली सत्ताएं सेवीवर्ग पर नियन्त्रण रखती हैं और दूसरे, ये उनके निर्णयों पर नियन्त्रण रखते हैं।

राज्य कभी-कभी विकेन्द्रीकृत निकायों के सदस्यों के चयन में कुछ भाग लेता है। उदाहरण के लिए अस्पताल मण्डल के सदस्यों की नियुक्ति प्रीफेक्ट द्वारा और कुछ की सम्बन्धित स्थानीय सत्ता द्वारा की जाती है। कुछ परिस्थितियों में निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा जो सदस्य नामजद किए जाते हैं उन पर राज्य की स्वीकृति ली जाती है। यह प्रक्रिया स्थानीय सरकार में बहुत कम पाई जाती है। वैसे स्थानीय सरकार के कुछ वेतन प्राप्त अधिकारी स्थानीय सत्ता द्वारा छांटे जाते हैं और प्रीफेक्ट द्वारा उन्हें स्वीकार किया जाता है। स्थानीय स्तर पर दो प्रमुख निर्वाचित सत्ताएं होती हैं, ये हैं—नगर परिषद और विभागीय परिषद। इन दोनों ही निकायों का मतदाताओं द्वारा राज्य के बिना किसी हस्तक्षेप के चयन किया जाता है। जिन नियमों के आधीन यह चयन किया जाता है वे राज्य के कानून द्वारा निर्धारित किए जाते हैं। इन निकायों के सेवीवर्ग पर रखे जाने वाले नियन्त्रण की दृष्टि से व्यक्तियों को पदविमुक्त किया जा सकता है। दूसरे, सम्पूर्ण निकाय को भंग किया जा सकता है। तीसरे, विकेन्द्रीकृत शक्तियों को राज्य के अधिकारियों द्वारा लिया जा सकता है। नियन्त्रण के इन तीनों प्रकारों को स्थानीय सत्ताओं पर प्रयुक्त किया जाता है। प्रथम प्रकार के नियन्त्रण की दृष्टि से मेयर को उस समय पदविमुक्त किया जा सकता है जब कि वह उन कार्यों को सम्पन्न न करे जो कि कानून द्वारा उसे सौंपे गए हैं अथवा वह अच्छी सरकार एवं व्यवस्थित प्रशासन के विरुद्ध व्यवहार करे। प्रीफेक्ट को यह अधिकार सौंपा गया है कि वह मेयर को एक माह तक के लिए निलम्बित कर दे। अन्तरंग

---

1. It comprises "......the totality of the powers accorded by law to a superior authority ever decentralized bodies and over their actions, granted in order to protcct the general interest."

—*Maspetiol et Laroque,* La Tutelle Administrative. *Vol.1, P. 10, Sisey,1931.*

ले लिया जाएगा । इस दृष्टि से प्रीफेक्ट को यह शक्तियां सौंपी गई हैं कि वह कम्यून के वजट में ऐसी चीजें जोड़ सके जिनको कानून द्वारा बाध्यकारी कहा गया है तथा नगर परिपद द्वारा उन्हें छोड़ दिया गया है । प्रीफेक्ट, नगर परिपद के वजट को सन्तुलित करने की दिशा में प्रयास कर सकता है । प्रीफेक्ट द्वारा मेयर से ऐसा कदम उठाने के लिए कहा जा सकता है जो कि जन-शान्ति की दृष्टि से आवश्यक है और यदि मेयर इस प्रकार के आदेश को मानने से मना कर दे तो प्रीफेक्ट उन कार्यों को स्वयं के हाथों में ले लेगा । अनेक कानून स्पष्ट रूप से प्रीफेक्ट को कम्यून के मामलों में हस्तक्षेप करने की शक्ति दे देते हैं, यदि कम्यून की सत्ताएं अपने कर्त्तव्यों का पालन करने में असमर्थ रहे । उदाहरण के लिए यदि नगर परिपद जन सहयोग संस्थाओं को आवश्यक सुविधाएं न दे सके अथवा राज्य के प्राथमिक स्कूलों में कोई स्थान देने से मना कर दे तो यह हो सकता है कि प्रीफेक्ट उनके नियन्त्रणों को अपने हाथ में ले ले । स्थानीय सत्ताओं पर संरक्षणकारी शक्ति के प्रयोग के लिए पर्याप्त कुशलता एवं दृढ़ता की आवश्यकता होती है ।

विभागीय परिपद को जो शक्तियां सौंपी जाती हैं उनमें से किसी का भी प्रयोग प्रीफेक्ट द्वारा अपने नाम पर नहीं किया जा सकता । यहां उपयुक्त संरक्षणकारी सत्ता मन्त्री है जो कि कार्य करने से पूर्व कौंसिल डी' एटा का मत प्राप्त कर लेता है । कभी-कभी स्वयं कौंसिल डी' एटा भी संरक्षणकारी सत्ता की भांति काम करने लगता है । यदि नगर परिषद अपने वजट को सन्तुलित करने से मना करदे अथवा बाध्यकारी व्यय के लिए पर्याप्त धन एकत्रित न कर सके तो विभागीय परिपद के निर्णयों को वदलने की शक्ति का प्रयोग किया जा सकता है ।

स्थानीय सत्ताओं पर राजनैतिक नियन्त्रणों का दूसरा रूप वह है जहां इनके निर्णयों पर संरक्षणकारी शक्ति प्रयुक्त की जाती है । इस शक्ति का प्रयोग मुख्य रूप से तीन प्रकार से किया जाता है । प्रथम प्रकार अत्यन्त सरल है । इसके अनुसार जहां कहीं किसी निर्णय में गैर कानूनी होने के चिन्ह मिलते हैं तो इन निर्णयों के व्यवहार को उस समय तक रोका जाता है जब तक कि प्रशासकीय न्यायालय अपने निर्णय न दे दें । दूसरे, कुछ निर्णयों पर उन्हें संचालित किए जाने से पूर्व प्रीफेक्ट, मन्त्री या कौंसिल डी एटा की स्वीकृति जरूरी होती है और यह स्वीकृति वे स्वेच्छा से प्रदान करते हैं । तीसरे, कुछ विशेष मामलों पर विचार करने की अनुमति जब तक स्थानीय सत्ताओं को संरक्षणकारी सत्ता द्वारा नहीं प्रदान की जाए तब तक वे अन्य निर्णय नहीं ले सकतीं । नियन्त्रण के इन तीनों प्रकारों के सम्बन्ध में विस्तार के साथ अध्ययन किया जाना उपयुक्त रहेगा ।

यह व्यवस्था की गई है कि नगर परिपद के सभी निर्णयों को प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट के सम्मुख प्रस्तुत किया जाए । ऐसा करने के लिए निश्चित समय निर्धारित कर दिया जाता है और यदि इस समय में देरी की गई तो प्रीफेक्ट का प्रशासन निर्णयों की गैर-कानूनता पर विचार कर सकता है । कुछ निर्णय तो स्पष्ट रूप से गैर-कानूनी होते हैं । उदाहरण के लिए यदि कोई निर्णय एक कानून अथवा प्रशासकीय विनियम का विरोध करता है

ले लिया जाएगा। इस दृष्टि से प्रीफेक्ट को यह शक्तियां सौंपी गई हैं कि वह कम्यून के बजट में ऐसी चीजें जोड़ सके जिनको कानून द्वारा बाध्यकारी कहा गया है तथा नगर परिषद द्वारा उन्हें छोड़ दिया गया है। प्रीफेक्ट, नगर परिषद के बजट को सन्तुलित करने की दिशा में प्रयास कर सकता है। प्रीफेक्ट द्वारा मेयर से ऐसा कदम उठाने के लिए कहा जा सकता है जो कि जन-शान्ति की दृष्टि से आवश्यक है और यदि मेयर इस प्रकार के आदेश को मानने से मना कर दे तो प्रीफेक्ट उन कार्यों को स्वयं के हाथों में ले लेगा। अनेक कानून स्पष्ट रूप से प्रीफेक्ट को कम्यून के मामलों में हस्तक्षेप करने की शक्ति दे देते हैं, यदि कम्यून की सत्ताएं अपने कर्त्तव्यों का पालन करने में असमर्थ रहे। उदाहरण के लिए यदि नगर परिषद जन सहयोग संस्थाओं को आवश्यक सुविधाएं न दे सके अथवा राज्य के प्राथमिक स्कूलों में कोई स्थान देने से मना कर दे तो यह हो सकता है कि प्रीफेक्ट उनके नियन्त्रणों को अपने हाथ में ले ले। स्थानीय सत्ताओं पर संरक्षणकारी शक्ति के प्रयोग के लिए पर्याप्त कुशलता एवं दृढ़ता की आवश्यकता होती है।

विभागीय परिषद को जो शक्तियां सौंपी जाती हैं उनमें से किसी का भी प्रयोग प्रीफेक्ट द्वारा अपने नाम पर नहीं किया जा सकता। यहां उपयुक्त संरक्षणकारी सत्ता मन्त्री है जो कि कार्य करने से पूर्व कौंसिल डी' एटा का मत प्राप्त कर लेता है। कभी-कभी स्वयं कौंसिल डी' एटा भी संरक्षणकारी सत्ता की भांति काम करने लगता है। यदि नगर परिषद अपने बजट को सन्तुलित करने से मना करदे अथवा बाध्यकारी व्यय के लिए पर्याप्त धन एकत्रित न कर सके तो विभागीय परिषद के निर्णयों को बदलने की शक्ति का प्रयोग किया जा सकता है।

स्थानीय सत्ताओं पर राजनैतिक नियन्त्रणों का दूसरा रूप वह है जहां इनके निर्णयों पर संरक्षणकारी शक्ति प्रयुक्त की जाती है। इस शक्ति का प्रयोग मुख्य रूप से तीन प्रकार से किया जाता है। प्रथम प्रकार अत्यन्त सरल है। इसके अनुसार जहां कहीं किसी निर्णय में गैर कानूनी होने के चिन्ह मिलते हैं तो इन निर्णयों के व्यवहार को उस समय तक रोका जाता है जब तक कि प्रशासकीय न्यायालय अपने निर्णय न दे दें। दूसरे, कुछ निर्णयों पर उन्हें संचालित किए जाने से पूर्व प्रीफेक्ट, मन्त्री या कौंसिल डी एटा की स्वीकृति जरूरी होती है और यह स्वीकृति वे स्वेच्छा से प्रदान करते हैं। तीसरे, कुछ विशेष मामलों पर विचार करने की अनुमति जब तक स्थानीय सत्ताओं को संरक्षणकारी सत्ता द्वारा नहीं प्रदान की जाए तब तक वे अन्य निर्णय नहीं ले सकतीं। नियन्त्रण के इन तीनों प्रकारों के सम्बन्ध में विस्तार के साथ अध्ययन किया जाना उपयुक्त रहेगा।

यह व्यवस्था की गई है कि नगर परिषद के सभी निर्णयों को प्रीफेक्ट या उप-प्रीफेक्ट के सम्मुख प्रस्तुत किया जाए। ऐसा करने के लिए निश्चित समय निर्धारित कर दिया जाता है और यदि इस समय में देरी की गई तो प्रीफेक्ट का प्रशासन निर्णयों की गैर-कानूनता पर विचार कर सकता है। कुछ निर्णय तो स्पष्ट रूप से गैर-कानूनी होते हैं। उदाहरण के लिए यदि कोई निर्णय एक कानून अथवा प्रशासकीय विनियम का विरोध करता है

तो वह गैर-कानूनी कहा जा सकता है। यदि नगर परिषद का कोई निर्णय उसे इस रूप में धन लेने या खर्च करने की शक्ति देता है जिस रूप में कि कानून द्वारा उसे सत्ता प्रदान नहीं की गई है तो वह निर्णय भी गैर-कानूनी माना जाएगा। यदि स्थानीय सत्ता को प्रीफेक्ट का विश्वास प्राप्त है तो वह कानून को तोड़कर भी व्यवहार कर सकती है क्योंकि वित्तीय कानून अत्यन्त उलझा हुआ है, किन्तु ऐसा करने पर नगर परिषद को पर्याप्त हानि होगी। नगर परिषद का वह निर्णय भी गैर-कानूनी माना जाता है जो कि संलग्न पक्ष (Interested Party) की उपस्थिति में लिया गया है, चाहे वह विषय कानून के अनुरूप ही क्यों न हो। इसी प्रकार यदि एक निर्णय को अनियमित सत्र में लिया जाए अथवा वांछनीय गणपूर्ति न होने पर लिया जाए तो भी वह गैर-कानूनी होगा। प्रीफेक्ट को यह शक्ति है कि वह एक निर्धारित समय के अन्तर्गत कम्यून के उस नियम को रद्द कर दे जिसे कि वह गैर-कानूनी समझता है। इसके बाद वह निर्णय क्रियान्वित नहीं किया जा सकता और यदि कोई व्यक्ति ऐसा करने का प्रयास करे तो वह कानून को तोड़ने का अपराधी है और उसे नागरिक न्यायालयों में प्रस्तुत किया जा सकता है। कम्यून की सत्ताएं प्रीफेक्ट के निर्णय के विरुद्ध प्रशासकीय न्यायालय मे अपील करने का अधिकार रखती हैं किन्तु जब तक न्यायालय निर्णय न ले ले तब तक समस्त क्रियाओं को रोक दिया जाता है। कानूनी आधार पर प्रीफेक्ट विभागीय परिषद के निर्णयों पर भी रोक लगा सकता है और सीधे कौंसिल डी' एटा के पास भेज सकता है। यहां भी क्रिया को निर्णय होने तक रोक दिया जाता है। कुछ ऐसे मामले भी होते हैं जहां निर्णय की गैर-कानूनता स्पष्ट नहीं होती किन्तु यह विश्वास किया जा सकता है कि निर्णय का उद्देश्य भ्रष्ट था और शक्ति का दुरुपयोग किया गया। ऐसी स्थिति में प्रीफेक्ट यह जानता है कि उसकी बात को चुनौती दी जाएगी किन्तु फिर भी वह कार्य को गैर-कानूनी घोषित कर सकता है जिससे कि मूल निर्णय की कुछ न्यायिक पुनरीक्षा की जा सके।

दूसरे, कुछ ऐसे निर्णय होते हैं जिन पर कि क्रियान्विति से पूर्व स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी होता है। इन निर्णयों का सम्बन्ध वित्त, सम्पत्ति, अधिकारियों की नियुक्ति एवं ठेकों आदि से रहता है। कम्यून द्वारा जब औद्योगिक या व्यापारिक प्रकृति की नई सेवाएं प्रारम्भ की जाती हैं तो उनके लिए कर्ज लेने से पूर्व उसे विशेष स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। यदि वह कम्यून की सम्पत्ति को अठारह वर्ष से अधिक के लिए गिरवी रखना चाहे तो भी विशेष स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। विभागीय एवं कम्यून की सम्पत्ति को बेचने से पूर्व ही संरक्षणकारी सत्ता से स्वीकृति प्राप्त की जाती है। इन सभी मामलों में कम्यूनों के लिए प्रीफेक्ट या उपप्रीफेक्ट प्रायः संरक्षणकारी सत्ता होता है किन्तु कम्यून के जिन कार्यों में अधिक धन उलझा रहता है उनको निर्णय के लिए मन्त्री या कौंसिल डी' एटा को स्थानान्तरित कर दिया जाता है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि इन सभी परिस्थितियों में निर्णय को कानूनी रूप से वैध बनाने के लिए संरक्षणकारी सत्ता की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी होता है। यदि यह अनुमति प्रदान नहीं की जाती है तो संरक्षणकारी सत्ता के हाथ में शक्तियां आ जाती हैं। जब कभी प्रीफेक्ट के निर्णयों का

स्थानीय जनता द्वारा विरोध किया जाता है तो बड़ी कठिन समस्या पैदा हो जाती है। प्रीफेक्ट के सामने असाधारण राजनैतिक स्थिति पैदा हो जाती है। कभी-कभी मेयर को निलम्बित करने अथवा नगर परिषद को भंग करने की शक्ति का प्रयोग करना बेकार रहता है क्योंकि स्थानीय स्तर पर मेयर तथा नगर परिषद अत्यन्त लोकप्रिय होती हैं और पुनः किये गये निर्वाचनों में भी वही दल पुनः शक्ति प्राप्त कर लेता है।

स्थानीय सत्ताओं के निर्णयों पर रखा जाने वाला नियन्त्रण का तीसरा प्रकार वह होता है जिसमें कि निर्णय लेने से पूर्व ही संरक्षणकारी शक्ति की अनुमति प्राप्त करना जरूरी होता है। यदि स्थानीय सत्ता तीस साल से अधिक तक के लिए कोई कर्जा लेना चाहती है तो इसके लिए पूर्व स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी है। इसी प्रकार की पूर्व स्वीकृति उस समय लेनी होती है जब कि वह कोई असाधारण स्थानीय कर लगाना चाहती है।

स्थानीय सत्ताओं पर वित्तीय नियन्त्रण
(The Financial Control over Local Authorities)

स्थानीय सरकार के वित्त के कुछ पहलुओं पर राज्य का प्रत्यक्ष नियन्त्रण होता है। वित्तीय नियन्त्रण के वैसे तो अनेक रूप हैं किन्तु इनमें से मुख्य रूप से उल्लेखनीय हैं—बजट की स्वीकृति तथा स्थानीय सत्ताओं के लेखों का आडिट करना। नियन्त्रण के ये दोनों ही तरीके व्यावहारिक दृष्टि से पर्याप्त महत्व रखते हैं।

समस्त स्थानीय सत्ताओं को अपना बजट एक विशेष रूप में प्रस्तुत करना होता है। इसे प्रशासकीय विनियोगों द्वारा परिभाषित किया जाता है। बजट में राजस्व एवं खर्च को दो अलग-अलग श्रेणियों में विभाजित कर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त साधारण एवं असाधारण व्यय तथा राजस्व के बीच भी स्पष्ट रूप से विभाजन कर दिया जाता है। कम्यूनों के बजट पर मतदान करने की तारीख उसकी जनसंख्या के अनुसार अलग-अलग रहती है। बीस हजार से कम की जनसंख्या वाले कम्यूनों का बजट १५ अक्टूबर को पास किया जाना चाहिए, दो हजार से लेकर दस हजार की जनसंख्या वाले बजटों को १५ अक्टूबर तक तथा बड़े कम्यूनों का बजट १५ नवम्बर तक पास किया जाना चाहिए। समयों का अन्तर करने का मुख्य कारण यह हो जाता है कि इससे प्रशासन को बजट का परीक्षण करने के भारयुक्त कार्य से राहत प्राप्त हो जाती है। एक विभाग का बजट विभागीय परिषद् के शरद ऋतु के अधिवेशन के अन्त तक तैयार कर लिया जाना चाहिए। इसे साधारण प्रशासकीय मार्ग से स्वीकृति के लिए मंत्री के पास भेजा जाना चाहिए।

जब नगर परिषद द्वारा कम्यून का बजट स्वीकार कर लिया जाता है तो मेयर उसकी तीन कापियां उपप्रीफेक्ट के पास भेजता है। वह बजट के साथ प्रक्रिया का अपना प्रतिवेदन एवं यदि परिषद् ने नया कर लगाने का निर्णय लिया हो तो उसके मतदान का अभिलेख भी लगा देता है। यदि प्रीफेक्ट या उपप्रीफेक्ट बजट को बिना किसी संशोधन के स्वीकार कर लेता है तो एक प्रतिलिपि प्रशासन द्वारा रख ली जाती है। दूसरी मेयर को लौटा दी जाती है तथा तीसरी को नगरपालिका के रिसीवर (Receveur) के पास

भेज दिया जायेगा। यदि आठ हजार निवासियों वाले किसी कम्यून का बजट पिछले तीन वर्ष से लगातार घाटे में चल रहा है तो उस पर मन्त्री की स्वीकृति लेना जरूरी माना जाता है। इस बजट को परीक्षण के लिए प्रीफेक्ट द्वारा पेरिस को भेज दिया जाता है। बजट पर संरक्षण रखने वाली सत्ता यदि पाती है कि कोई मद गैर कानूनी है अथवा इससे होने वाली प्राप्ति अनुमान से कम या अधिक है अथवा बजट में राजस्व के स्रोत को निकाल दिया गया है तो वह बजट के राजस्व पक्ष को बदल सकती है। यह सब तो स्पष्ट एवं स्वाभाविक व्यवहार माना जाता है किन्तु संरक्षणकारी सत्ता कभी-कभी तो एक मद को इसलिए भी अस्वीकार कर देती है कि वह कानूनी होते हुए भी असुविधाजनक है अथवा जनहित के विपरीत है। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि नियन्त्रण रखने वाली सत्ता के पास असीमित अधिकार होते हैं जिनके आधार पर कि वह राजस्व की मदों को काट सकती है। बजट के व्यय पक्ष में वह अन्यायपूर्ण मदों को कम कर सकती है अथवा स्वीकृत अनुमानों के आकार को घटा सकती है, किन्तु व्यय की मदों को बढ़ाने का अधिकार नहीं रखती। व्यय की केवल वे ही मदें इसके द्वारा बढ़ाई जा सकती हैं जो कि कानून द्वारा बाध्यकारी घोषित की गई हैं। यदि संरक्षणकारी सत्ता का दुरुपयोग किया गया है तो स्थानीय सत्तायें रक्षा के लिए प्रशासकीय न्यायालय में अपील कर सकती हैं। जिन मामलों में स्वेच्छा का प्रयोग किया गया है उनको कौंसिल डी'एटा तब तक स्वीकार नहीं करता जब तक कि स्थानीय सत्ता यह प्रदर्शित कर न दे कि प्रयुक्त स्वेच्छा का सम्बन्ध बजट के पर्यवेक्षण अथवा नियन्त्रण से नहीं था।

यदि स्थानीय सत्ता बजट में बाध्यकारी बजट को नहीं लिखती अथवा उसकी अवहेलना करती है तो स्वयं प्रशासन द्वारा उसे बजट में लिखा जा सकता है। इसी प्रकार यदि स्थानीय सत्ता संतुलित बजट पर मतदान करने से मना कर दे तो भी संरक्षणकारी सत्ता को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि वह स्वयं कार्य करे। कम्यून का बजट मेयर को दस दिन के भीतर-भीतर वापिस भेज दिया जाता है तथा एक सप्ताह के अन्दर-अन्दर नगर परिषद आवश्यक फेर-बदल कर सकती है। यदि ऐसा न किया गया तो स्वयं प्रीफेक्ट बजट को संतुलित बनायेगा। विभागीय बजट भी इसी प्रकार प्रीफेक्ट को वापिस कर दिया जाता है। व्यवहार में इसका कोई समय निश्चित नहीं है। यदि मंत्री ने बजट में कोई परिवर्तन किये हैं तो प्रीफेक्ट इनको विभागीय परिषद् के सामने प्रस्तुत करती है। वह तब बजट के ऊपर पुनः मतदान करती है।

यदि पूर्व बजट में वित्तीय वर्ष के अन्तिम दिनों में दस प्रतिशत का घाटा रहा है तो कम्यून का इस वर्ष का बजट प्रशासनिक सत्ता द्वारा विनियमित किया जा सकता है। नगर परिषद द्वारा स्वीकृत नये बजट के प्रारूप को परीक्षण के लिए विशेष आयोग के सामने रखा जाता है। इस आयोग की अध्यक्षता प्रीफेक्ट अथवा उसके प्रतिनिधि द्वारा की जाती है तथा इसमें राज्य के वित्तीय एवं कर प्रशासनों के प्रतिनिधि, मेयर एवं दो नगर पार्षद रहते हैं। यह आयोग इस बात की जांच

करता है कि आयोग ने घाटे की व्यवस्था को पूरा करने के लिए पर्याप्त कदम उठाये हैं अथवा नहीं। यदि आयोग यह सोचता है कि आगे और कार्यवाही की जानी चाहिए तो वह उस प्रारूपित बजट को अपनी सिफारिशों के साथ नगर परिषद को वापिस लौटा देता है। उस पर पन्द्रह दिन के भीतर-भीतर कार्यवाही की जानी चाहिए। यदि वह ऐसा नहीं कर पाती तो प्रीफेक्ट उस बजट को पुनः आयोग के पास भेज देता है जो कि उसे पुनः प्रारूपित करता है। इसके बाद बजट को प्रीफेक्ट के आदेश से लागू किया जाता है। इन परिस्थितियों में प्रीफेक्ट एवं आयोग दोनों को ही नगर परिषद की वित्तीय शक्तियों का व्यवहार करने की शक्ति सौंप दी जाती हैं ताकि नये बजट को प्रभावशील बनाया जा सके।

वित्तीय नियंत्रण से सम्बन्धित ये शक्तियाँ देखने पर किसी भी वास्तविक स्थानीय सरकार के लिए एक सच्ची चुनौती प्रस्तुत करती हैं क्योंकि प्रभावशील कार्य को सम्पन्न करने के लिए कुछ सीमा तक वित्तीय स्वायत्तता का होना परम आवश्यक है, किन्तु वास्तविक व्यवहार में ऐसा नहीं है। तथ्य यह है कि स्थानीय बजट, चाहे वह कम्यून का हो अथवा विभाग का, के ऊपर प्रीफेक्ट और मंत्री राजनैतिक लड़ाई नहीं छेड़ना चाहते क्योंकि यह स्पष्ट नहीं होता कि किस की जीत होगी। स्थानीय सत्ता के पास अन्तिम हथियार यह है कि वह बजट पर मतदान करने से ही मना कर देता है और तब स्थिति गम्भीर बन जाती है। ऐसे अवसर पर मंत्री के पास दो विकल्प रहते हैं। एक यह कि वह स्थानीय सत्ता को भंग कर दे और उसके स्थान पर निर्वाचन करायें; दूसरा यह कि बजट का प्रारूप वह स्वयं ही तैयार करे। यदि द्वितीय विकल्प को अपनाया गया है तो मंत्री अथवा प्रीफेक्ट राजस्व के उद्देश्य से कम्यून अथवा विभाग की सम्पत्ति से आने वाली आय का ही प्रयोग कर सकते हैं। वह पूर्व वर्ष में लगाये गये करों को तथा सत्ता के पास स्वतः ही आने वाले कोषों को काम में ला सकते हैं। मंत्री अथवा प्रीफेक्ट को कोई भी नया कर लगाने का अधिकार नहीं है। जहां तक व्यय का सम्बन्ध है, संरक्षणकारी सत्ता केवल उन्हीं विषयों के लिए प्रावधान कर सकती है जो कि कानून द्वारा बाध्यकारी ठहराये गये हैं। इन विषयों में प्रायः अनेक ऐसी सेवायें नहीं आती जो कि वर्तमान स्थानीय सरकार द्वारा प्रदान की जाती हैं। उदाहरण के लिए गलियों में प्रकाश करना सिद्धान्त रूप से एक ऐच्छिक विषय है किन्तु यदि व्यवहार में इसका अभाव किया गया तो अत्यन्त अटपटा रहेगा। इसमें कोई संदेह नहीं कि इन सुविधाओं को हटा देना प्रशासन से भी अधिक स्थानीय सरकार के निवासियों को विरुद्ध बना देगा। इन कठिनाईयों को ध्यान में रखते हुए प्रीफेक्ट प्रायः नगर परिषद के मेयर या अध्यक्ष को समझाने का प्रयास करता है ताकि मतदान से पूर्व ही वह ऐतराज योग्य मदों को हटा सकें। इस प्रकार प्रीफेक्ट या मंत्री वित्तीय नियंत्रण की अपनी शक्तियों का प्रयोग करने में पर्याप्त उदासीन रहते हैं। यदि वे इन शक्तियों का प्रयोग करना भी चाहें तो अन्त में उनको कोई विशेष लाभ नहीं रहता। सन् १९५१ में मंत्री द्वारा सिने (Seine) के बजट में भारी कटौतियां की गईं, अतः वहां की विभागीय परिषद ने बजट पर मतदान करने से मना कर दिया। किन्तु प्रशासन ने तुरन्त ही मौलिक मदों

के एक बड़े भाग को बनाये रखने का निर्णय लिया ताकि जटिल स्थिति को पैदा होने से रोका जा सके।

प्रशासकीय क्रिया की तानाशाही प्रवृतियों पर एक महत्वपूर्ण रोक यह लगायी गई है कि मंत्री द्वारा एक नगर परिषद को वजट पर मत देने के बाद केवल इसलिए भंग नहीं किया जा सकता कि उसने वजट को प्रारूपित करते समय संरक्षण सत्ता की सिफारिशों को मानने से इन्कार कर दिया हैं। अभी तक किसी भी विभागीय परिषद को भंग नहीं किया गया है और कोई भी मंत्री यह नहीं चाहता कि वह वित्तीय राजनीति पर ये परम्परायें प्रारम्भ करे। प्रायः यह देखा जाता है कि स्थानीय सत्तायें अपने वजट को निर्धारित करने का अवसर प्रशासन को देने के लिए उत्सुक रहती है, विशेषतः उस समय जबकि निर्णय के परिणामों का मतदाताओं पर गम्भीर प्रभाव होने वाला हो। सन् १९४८ की एक डिक्री के अनुसार प्रीफेक्ट को यह शक्ति प्राप्त हो गई है कि यदि प्रतिवर्ष बजट पर एक जनवरी तक मतदान नहीं किया जाता तो वह पहले वर्ष के बजट को ही बिना परिवर्तन किये उस समय तक चला सकता है जब तक कि नया बजट पास नहीं कर लिया जाता। यह प्रावधान केवल सामयिक महत्व रखता है और संरक्षण शक्ति के विरुद्ध जो आलोचनायें की जाती हैं वे इतनी वास्तविक नहीं हैं।

आडिट एक ऐसा साधन है जिसके द्वारा कार्यपालिका स्थानीय सत्ताओं पर अन्य प्रकार से वित्तीय नियंत्रण रख पाती है। यह प्रतिवर्ष के अन्तिम दिनों में किया जाता है। समस्त सरकारी निकायों के तकनीकी वित्तीय मामलों से तीन सत्ताओं का सम्बन्ध रहता है। इन सत्ताओं के अतिरिक्त एक प्रतिबन्ध यह है कि निर्वाचित निकाय मेयरों एवं प्रीफेक्टों के लेखों का परीक्षण करते हैं। इस परिक्षण का अर्थ प्रशासन के विस्तारों का अध्ययन भी हो सकता है और इस प्रकार गलतियों तथा धोकेबाजियों को रोकने का प्रयास भी किया जा सकता है।

सर्वोच्च वित्तीय पंचालय (Tribunal) कोर डेस कोम्पटस (Cour des Comptes) होता है जो कि सर्वप्रथम नेपोलियन द्वारा सन् १८०७ में स्थापित किया गया था ताकि सभी सरकारी सत्ताओं के वित्तीय लेन देन एवं लेखों की परीक्षा एवं आडिट कर सके। इस समय इस निकाय में ११० पार्षद तथा उपआडीटर होते हैं। सरकारी सत्ताओं के लेखों से सम्बन्धित अधिकारियों को कानून द्वारा निर्धारित तारीख पर अपने वार्षिक लेखे इस संस्था में प्रस्तुत करने होते हैं। इस संस्था का एक भाग इस लेखों की यह देखने के लिए परीक्षा करता है कि क्या उनको उचित रूप से संतुलित किया गया है तथा क्या उनमें कोई गैर कानूनीपन तो नहीं है और जितना भी धन खर्च किया गया था क्या उसके उचित प्रकार से लेखे रखे गये हैं। यदि एक लेखे को इस संस्था द्वारा संतुलित माना जाता है तो वह उसे सही करार दे देती है किन्तु वह संतुलित नहीं है तो न्यायालय द्वारा एक समय निर्धारित कर दिया जाता है जिसके भीतर-भीतर सम्बन्धित सत्ता को चाहिए कि वह अपने लेखों को राजकोष के साथ तय कर ले।

यदि यह संस्था परीक्षण के दौरान यह पाती है कि धोखेबाजी अथवा गैर कानूनी व्यवहार किया गया है तो वह अपनी जांच के परिणामों से वित्त मन्त्री एवं न्याय मंत्री को अवगत करा देती है। इन मंत्रालयों द्वारा सम्बन्धित सत्ता की सम्पूर्ण वित्तीय स्थिति का तकनीकी विशेषज्ञों द्वारा परीक्षण कराया जाता है। जब लगाये गये दोष साबित हो जाये तो दोषी व्यक्तियों को निर्णय के लिए साधारण न्यायालय के सामने प्रस्तुत किया जा सकता है। इस संस्था के निर्णयों के विरुद्ध कानून के नाम पर केवल कौंसिल डी एटा के सामने अपील की जा सकती है।

स्थानीय सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के वित्तीय प्रशासन के मामलों पर नियंत्रण का प्रयोग विभाग के राजकोषाध्यक्ष एवं वित्त मंत्रालय के वित्त निरीक्षक द्वारा किया जाता है। राज कोषाध्यक्ष विभाग में रहने वाला प्रमुख वित्तीय अधिकारी होता है तथा नगरपालिका के सभी राजस्वों का प्रशासकीय सर्वोच्च होता है। वह प्रत्यक्ष कर एवं न्यायिक जुर्माने लेने के लिए उत्तरदायी है। सरकारी सत्ताओं के लेखों से भुगतान एवं स्थानान्तरण भी उसी के द्वारा किये जाते हैं। वह विभाग में केन्द्रीय बैंक का काम करता है तथा यह निश्चित करता है कि सभी सत्ताओं के कर्जो का भुगतान किया जा रहा है। वह विभाग के अधीनस्थ वित्तीय अधिकारियों पर जांच एवं अनुशासन का अधिकार रखता है। वह वर्तमान काल में केवल तकनीकी अधिकारी मात्र नहीं रहा है वरन् विभाग का वित्तीय प्रीफेक्ट बन गया है। इसने प्रीफेक्ट के सामने एक प्रकार की चुनौती प्रस्तुत कर दी है। वित्तीय निरीक्षक (Inspecteurs des finances) द्वारा तकनीकी ऑडिट किया जाता है। इस अधिकारी को उच्च सम्मान प्राप्त है। यह प्रत्यक्ष रूप से वित्त मंत्री से सम्बन्धित होता है तथा उसी के प्रति उत्तरदायी होता है। वह किसी भी सरकारी सत्ता या अधिकारी के लेखों का परीक्षण करने का पूरा अधिकार रखता है चाहे उस सत्ता या अधिकारी का स्तर कुछ भी क्यों न हो। प्रभावशाली नियन्त्रण की दृष्टि से देश में उनके निवास सम्बन्धी उचित व्यवस्था की जाती है ताकि वे बिना किसी पूर्व सूचना के ही आ सकें तथा उनके क्षेत्र की किसी भी सरकारी सत्ता का ऑडिट कर सकें। हर तरह की अनियमितता की सूचना मंत्रालय को दी जाती है ताकि वह उचित कार्यवाही कर सके। यदि हम इस संस्था की १६४८-४६ की रिपोर्ट को देखें तो पायेंगे कि वह अत्यन्त हानिकारक है। स्थानीय सत्ताओं की भारी आलोचना की गई क्योंकि ये प्रभावशील रूप से अपने अधीनस्थ अधिकारियों पर नियन्त्रण न रख सकीं। अन्य सरकारी सेवाओं तथा मंत्रालयों की आलोचना और भी अधिक शक्ति के साथ की गई। यह प्रतिवेदन उन सत्ताओं की कार्य-कुशलता पर अपेक्षाकृत समर्थित प्रकाश डालता है जो कि स्थानीय सत्ताओं पर नियन्त्रण रखने के लिए उत्तरदायी है।

सन् १६४० के बाद स्थानीय सत्ताओं के नियन्त्रण के क्षेत्र में कई एक नवीन प्रवृत्तियों ने जन्म लिया है। इनमें प्रथम यह है कि मन्त्रालयों द्वारा शक्तियों का केन्द्रीयकरण कर लिया गया है और इसके परिणामस्वरूप प्रीफेक्ट की कुछ शक्तियां कम हो गई हैं। दूसरे, राजकोष अध्यक्ष को प्रीफेक्ट और

स्थानीय सत्ताओं के बीच एक संरक्षणकारी सत्ता मान लिया गया है। तीसरे, स्थानीय सत्ताओं के अधिकारी कार्यों की सम्पन्नता के ढंग पर सीमाएं लगा दी गई हैं और इस प्रकार उनकी स्वतन्त्रता को प्रतिबन्धित कर दिया गया है। इनमें से प्रथम दो प्रवृत्तियां वर्तमान काल में ठीक विपरीत दिशा में जाने लगी हैं किन्तु इनका प्रभाव इतना है कि इनका उल्लेख करना उपयोगी रहेगा। अन्तिम प्रवृत्ति ने स्थानीय सरकार के व्यवहार में प्रशासकीय नियन्त्रण की नई मान्यता को प्रारम्भ किया है। प्रशासकीय नियन्त्रण का प्रारम्भ तो बहुत पहले ही हो चुका था। युद्ध से पूर्व ही अन्तरंग मन्त्रालय एवं कौंसिल डी एटा द्वारा स्थानीय सत्ताओं के प्रयोग के लिए आदर्श सम्पर्कों का प्रारूप निर्धारित किया जाता था। वर्तमान समय में यह प्रवृति बहुत बढ़ गई है। स्थानीय सत्ताओं को अधिकारी रूप से प्रोत्साहित इन रूपों का प्रयोग करने के लिए बाध्य नहीं किया जाता वरन् उन्हें ऐसा करने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है। समय की बचत के लिए यह व्यवस्था की गई है कि स्थानीय संरक्षणकारी सत्ता को शक्तियां सौंपी गई। इससे कुछ सहानुभूतिपूर्ण व्यवहार किया जा सकता है। साथ ही यह व्यवस्था कठोर नियन्त्रण लागू करने के लिए भी उपयुक्त मानी जाती है। स्थानीय सत्ताओं पर प्रशासकीय नियन्त्रण का एक अन्य कठोर तरीका यह है कि मन्त्री द्वारा एक रूप प्रक्रिया पर अधिक जोर दिया जाता है। इस प्रकार वर्तमान समय में स्थानीय अधिकारियों की सेवा की शर्तें, वेतन एवं भर्ती आदि राष्ट्रीय स्तरों के अनुरूप होनी चाहिए। जब मेयर एवं परिषद के सदस्य अपने पदों से सम्बन्धित कार्यों में संलग्न रहते हैं तो उनके व्यय के रूप में जो भत्ता प्रदान किया जाता है उसे व्यक्तिगत सत्ता द्वारा तय नहीं किया जाता वरन् मन्त्री के प्रशासकीय विनियमन द्वारा तय किया जाता है। इन विषयों में स्थानीय सत्ताओं को स्वतन्त्रता सौंपी जाती है वह बहुत कुछ सैद्धान्तिक होती है। स्थानीय सत्ताओं को केवल यही स्वतन्त्रता रहती है कि वे कार्य करें अथवा न करें। यदि वे कुछ शक्तियों का प्रयोग करती हैं तो वह प्रयोग राज्य द्वारा निर्धारित तरीकों से ही किया जा सकता है।

स्थानीय सरकार के क्षेत्र में केन्द्रीयकरण युद्ध का एक अपरिहार्य परिणाम था। वैसे इसके दोष अब घटते जा रहे हैं किन्तु अनेक अब भी हैं जो कि प्रीफेक्ट एवं स्थानीय सत्ताओं के अधिकारों को कम करने के लिए पर्याप्त हैं। फ्रांस के प्रशासन की बनावट केन्द्रीयकरण को सरल बनाती है। इसके लिए केवल यह आवश्यक समझा जाता है कि अन्तरंग मन्त्री प्रीफेक्ट से कुछ स्वेच्छा की शक्तियां अपने हाथों में ले ले और उनका प्रयोग स्वयं करने लग जाए। प्रीफेक्ट समस्त विभाग के लिए एक आकर्षण का केन्द्र होता है तथा अपने क्षेत्र में राज्य के अन्य प्रशासनों के ऊपर उसकी सर्वोच्चता विभागीय सरकार की सर्वोच्चता को निश्चित बनाती है। क्योंकि इस प्रकार स्थानीय समस्याएं स्थानीय रूप से ही सुलझा ली जाती है। प्रीफेक्ट के बिना जो केन्द्रीयकरण रखा जाएगा वह और भी खराब होगा। फिर भी युद्ध के दौरान कुछ निर्णय राष्ट्रीय स्तर पर लेना जरूरी था और इसलिए प्रीफेक्ट को नुकसान रहा। ऐसे अनेक विषय हैं जिनको कि स्थानीय सरकार से लेकर केन्द्रीकृत किया गया। यहां प्रीफेक्ट

व्यवस्था की केवल यही उपयोगिता मानी जाती है कि यह प्रीफेक्ट की शक्तियों की ओर सरलता से लौट सकती है। वर्तमान समय में लौटने का उपक्रम किया जा रहा है। स्थानीय सरकार की दृष्टि से केन्द्रीयकरण का सबसे महत्वपूर्ण भाग सार्वजनिक सत्ताओं के सम्पत्ति सम्बन्धी लेन-देन पर नियन्त्रण है। युद्ध के दौरान सम्पत्ति के मूल्यों को गिरने से रोकने के लिए केन्द्रीय नियन्त्रण आवश्यक था। सन् १९४३ में एक विशेष नियन्त्रणकर्त्ता निकाय की स्थापना की गई जिसमें कि विभिन्न मन्त्रालयों के वरिष्ठ अधिकारी होते थे। स्वतन्त्रता के बाद इस निकाय का जीवन बढ़ गया, साथ ही इसकी शक्तियां भी विस्तृत हो गईं। जब छोटे कम्यूनों द्वारा कोई कार्य प्रारम्भ किया जाता था तो उस निकाय से परामर्श किया जाता था। इसकी स्वेच्छापूर्ण शक्तियां पर्याप्त व्यापक होती हैं और यह नीति तथा सुविधा के प्रश्नों पर भी विचार कर सकती है किन्तु इसका कार्यभार इतना अधिक होता है कि यह कुशल नहीं बन पाती।

इस निकाय के दोष बाद में इतने स्पष्ट बन गए कि इससे छुट्टी पाने के लिए सन् १९४९ में प्रत्येक विभाग में एक अन्य निकाय की स्थापना की गई जो कि अब थोड़े से कार्यों पर विचार कर सके। इस नये स्थानीय निकाय में विभाग की राज्य सेवाओं के अध्यक्ष तथा विभागीय परिषद के कम से कम तीन सदस्य होते हैं। प्रीफेक्ट इसका अध्यक्ष होता है। इसे खरीददारी एवं सम्पत्ति के गिरवी रखने पर कुछ शक्तियां सौंपी गई हैं। इस निकाय के विरुद्ध मन्त्री के सम्मुख अपील की जा सकती है और वित्त मन्त्री एवं अन्तरंग मन्त्री के संयुक्त अध्यादेश द्वारा इसके निर्णय को प्रभावहीन बनाया जा सकता है, किन्तु ऐसा बहुत कम होता है। सुविधा की दृष्टि से तथा अनेक कड़े अनुभव प्राप्त करने के बाद स्थानीय सरकार की शक्तियां पुनः विभागीय निकाय की ओर लौट रही हैं और प्रीफेक्ट के पास उसकी पुरानी सर्वोच्चता वापस आ रही है।

राजकोषाध्यक्ष (Trisorier Payeur general) द्वारा संरक्षणकारी सत्ता के मार्ग में जो परिस्थितियां उत्पन्न की जाती हैं उनके परिणामस्वरूप गम्भीर हालत पैदा हो जाती है। युद्ध के समय केन्द्रीय प्रशासन ने अपने आपको स्थानीय सरकार में अन्तरंग के मन्त्री की सर्वोच्चता से बचने के लिए जो प्रयास किये उनके कारण इस अधिकारी का प्रभाव बढ़ गया। कुछ वर्ष तक मन्त्री विभाग में अपने अधिकारियों से प्रत्यक्ष पत्र-व्यवहार करता रहा। वह विभाग के प्रशासन के लिए प्रीफेक्ट के सम्पूर्ण उत्तरदायित्व की जानबूझ कर अवहेलना कर रहा था। कुछ मन्त्रियों ने तो अपने अधिकारियों को निर्णय लेने की इतनी शक्तियां भी प्रदान करदीं कि वे अपने को प्रीफेक्ट से स्वतन्त्र समझने लगें। युद्ध के बाद की स्थितियों में कहीं-कहीं मन्त्री को स्वयं भी हस्तक्षेप करना होता था। राजकोषाध्यक्ष वित्तमन्त्री का एजेन्ट होता है। वर्तमान समय में केवल यही एक ऐसा राज्य अधिकारी है जो कि प्रीफेक्ट का विरोधी है। प्रशासन की कम से कम एक शाखा में तो वह प्रीफेक्ट की कानूनी शक्तियों को भी पार कर जाता है। प्रीफेक्ट को यह शक्ति प्रदान की जाती है कि वह विभाग में सभी राज्य एवं विभागीय कोषों

में से भुगतान कर सके। वह यह सब कुछ अपने ही उत्तरदायित्व पर करता है।

राजकोषाध्यक्ष प्रीफेक्ट द्वारा प्रसारित वारन्टों के लिए उत्तरदायी हैं। वित्तीय वर्ष समाप्त हो जाने के बाद वह प्रीफेक्ट की शक्ति के बाहर लेखों की देखभाल करता रहता है। यह दो अलग-अलग कार्य हैं किन्तु कभी-कभी इनके बीच मतभ्रम हो जाता है। इसका अर्थ यह है कि राजकोषाध्यक्ष प्रीफेक्ट के वारन्टों के भुगतान की सत्ता के प्रतिरोध का काम स्वयं अपने ही ऊपर ले लेता है। वह यह मान कर चलता है कि यदि कहीं उसको गड़बड़ी दिखाई दी तो वह भुगतान करने से मना कर देगा। प्रारम्भ में यह व्यवस्था इसलिए स्थापित की गई थी कि प्रीफेक्ट के वित्तीय व्यवहार पर तकनीकी प्रतिरोध रखा जा सके किन्तु वास्तव में यह उसके कार्यों पर एक संरक्षण-कारी सत्ता के रूप में विकसित हो गई। इस सत्ता ने केवल एक आडीटर का कार्य सम्पन्न करने के स्थान पर एक वित्तीय पर्यवेक्षक का उत्तरदायित्व सम्भाल लिया।

कुछ क्षेत्रों में राजकोषाध्यक्ष का अधिकार क्षेत्र बहुत कुछ प्रीफेक्ट के जैसा ही होता है। कम्यून के अधिकारियों की नियुक्ति करते समय प्रीफेक्ट की स्वीकृति के साथ-साथ इसकी स्वीकृति प्राप्त करना भी जरूरी होता है। पहले विभाग में वित्तीय मामलों पर प्रशासन के बीच जो झगड़ा होता था उस पर प्रीफेक्ट को निर्णयात्मक बात कहने का अधिकार था। किन्तु अब यह व्यवस्था है कि यदि राजकोषाध्यक्ष एवं प्रीफेक्ट के बीच मतभेद है तो विषय को स्वतः ही मंत्रालय स्तर पर स्थानान्तरित कर दिया जायेगा। इसे सुलझाने के लिए वित्त मन्त्री एवं अन्तरंग मन्त्री का एक संयुक्त अध्यादेश जरूरी माना जाता है।

यद्यपि प्रीफेक्ट की सत्ता पर कुछ प्रतिबन्ध अवश्य लगाये गये हैं किन्तु इन सबके बाद भी प्रीफेक्ट विभागीय सरकार का केन्द्र बना हुआ है। साथ ही यह अत्यधिक केन्द्रीकरण के मार्ग में एक स्थायी बाधा है। स्थानीय सत्ताओं के द्वारा लगातार यह मांग की जाती है कि प्रीफेक्ट के नियंत्रण की पुरानी व्यवस्था को पुनः यथासम्भव शीघ्र स्थापित किया जाना चाहिए। मेयरों की राष्ट्रीय परिषद ने, कम्यूनों एवं विभागों ने तथा विभागीय परिषदों के अध्यक्षों ने एक न एक समय यह मांग की है कि अन्तरंग मन्त्रालय एवं प्रीफेक्ट को उनकी नियंत्रण की एकाधिकारी शक्तियां प्रदान की जानी चाहिए। विकेन्द्रीकरण की स्थापना की प्रक्रिया का प्रारम्भ सन् १९४९ में ही हो चुका था किन्तु अब तक इस दिशा में पर्याप्त सुधार हो चुका है। यह स्थानीय प्रशासन के हित में ही है।

नियंत्रण कर्त्ता के रूप में अन्तरंग मंत्रालय
[Ministry of the Interior as a Tutelage Authority]

फ्रांस की स्थानीय सरकार से सम्बन्धित समस्त सेवाओं के शीर्ष पर अन्तरंग मन्त्री होता है। इस मन्त्रालय की वर्तमान बनावट अनेक डिक्रियों एवं प्रशासकीय विनियमों पर आधारित है। अन्तरंग का मन्त्री स्वयं अपनी

व्यक्तिगत केबिनेट के प्रत्यक्ष रूप से निरन्तर सम्पर्क में रहता है। यह निकाय मन्त्रालय की समस्त सेवाओं के पर्यवेक्षण एवं परीक्षण के लिए उत्तरदायी है। इसमें महानिरीक्षक का पद होता है जिससे यह आशा की जाती है कि वह प्रशासन के निष्पक्ष न्यायाधीश के रूप में कार्य करेगा। वह व्यक्तिगत रूप से मन्त्री के सामने प्रतिवेदन रखता है।

अन्तरंग की व्यक्तिगत केबिनेट वर्तमान प्रशासन से सम्बन्ध रखती है। यदि कोई मन्त्री से कोई बात कहना चाहे तो यह कार्यालय के माध्यम से ही ऐसा कर सकता है। केबिनेट का यह कर्त्तव्य है कि वह आवश्यकता के समय चाही गई सूचना मन्त्री को प्रदान करे। केबिनेट को भी कई भागों में विभाजित किया जाता है जैसे—संगठन एवं प्रक्रिया विभाग, सिफर विभाग, अल्जीरियन विभाग तथा सम्पूर्ण मन्त्रालय का सचिवालय आदि। सचिवालय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कर्त्तव्य यह है कि वह विश्वसनीय विषयों को तैयार करके मन्त्रालय के सामने प्रस्तुत करे। साथ ही वह डिप्यूटीज, संसदीय आयोगों एवं अन्य मन्त्रालयों के बीच कड़ी का काम करे।

इसके चार मुख्य निर्देशालय होते हैं जो कि स्थानीय सरकार के विभिन्न पहलुओं पर विचार करते हैं। स्थानीय प्रशासन, सेवीवर्ग एवं राजनैतिक मामले, वित्त एवं कानूनी व्यवहार तथा तकनीकी सेवायें आदि इनके विचार के विषय हैं। स्थानीय सरकार एवं प्रशासन से घनिष्ट रूप से संबंधित विषय प्रथम दो हैं। अन्य दो का संबंध स्थानीय सरकार के सीमित पहलुओं से है। ये दोनों ही निर्देशालय सम्पूर्ण राष्ट्र को अपना प्रांत मानते हैं, किसी विभाग अथवा कम्यून को नहीं। स्थानीय प्रशासन एवं सेवीवर्ग तथा राजनैतिक मामलों के निर्देशालय तीन मुख्य विशेषतायें सामने लाते हैं। प्रथम यह है कि उनका संगठन श्रम के प्रादेशिक विभाजन पर नहीं वरन् कार्यात्मक विभाजन पर निर्भर करता है। स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में कार्यात्मक दृष्टिकोण (Functional Approach) अनेक गम्भीर प्रशासकीय कठिनाइयों का कारण बनता है। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि केवल एक ही समस्या पर विभिन्न संचालकों द्वारा परीक्षा किये जाने की आवश्यकता हो जाती है। उदाहरण के लिए यदि चर्च एवं राज्य स्कूलों के अपेक्षित अधिकारों के संबंध में स्थानीय निर्णय लेना है तो इसमें स्थानीय कानूनी क्रिया के ब्यूरो, राजनैतिक एवं धार्मिक मामलों का विचार करना होता है। यद्यपि वर्तमान कार्यात्मक व्यवस्था पूर्ण नहीं कही जा सकती किन्तु यह यथासम्भव सर्वश्रेष्ठ है। वर्तमान संगठन की एक दूसरी विशेषता यह है कि स्थानीय निर्वाचित अधिकारियों एवं प्रशासनिक अधिकारियों से सम्बन्धित विषयों के आधार पर सेवीवर्ग प्रबन्ध का विभाजन कर दिया जाता है। यहां तक कि उच्चतर स्तर पर भी यह कठोर अन्तर किया जाता है। असल में भेड़ और बकरी दोनों के लिए अलग-अलग निदेशालय बनाये गये हैं। वर्तमान संगठन की एक तीसरी विशेषता सेवीवर्ग एवं राजनैतिक निर्देशालयों को माना जाता है। इस निर्देशालय का संगठन विशेष रूप से महत्वपूर्ण है। इसके दो उप-निर्देशालय हैं जो कि भर्ती, अनुशासन एवं वेतन के प्रशासकीय विस्तारों पर विचार करते हैं। इसमें तीन ब्यूरो होते हैं। एक के द्वारा मंत्रालयों के

अधिकारियों पर विचार किया जाता है; दूसरे के द्वारा प्रीफेक्ट के कार्यालय और तीसरे के द्वारा प्रीफेक्ट के कोर्प्स में आने वाले अधिकारियों पर। यह पूर्णतः एक राजनैतिक संभाग नहीं है किन्तु यह महत्वपूर्ण रूप से राजनैतिक कार्यों के उप-संचालकालय से सम्बंद्ध रहता है। फ्रांस जैसे राजनैतिक प्रवृत्ति वाले देश में यह निर्देशालय अत्यन्त महत्वपूर्ण है क्योंकि यह उन अधिकारियों की राजनैतिक क्रियाओं एवं झुकावों की देखभाल करता रहता है जो कि अन्तरंग मन्त्रालय के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं।

उप-निर्देशालय, जो कि राजनैतिक मामलों पर विचार करने के लिए संगठित किया जाता है, में भी तीन ब्यूरोज होते हैं। इनमें से एक का संबंध धार्मिक मामलों से रहता है तथा अन्य का सार्वजनिक संस्थाओं से। इनका अस्तित्व राज्य एवं चर्च के विवाद की याद दिलाता है तथा कहता है कि धार्मिक झगड़ों की अवहेलना नहीं की जा सकती। तीसरे ब्यूरो का संबंध सार्वजनिक व राजनैतिक जीवन की प्रत्येक शाखा से होता है। यह ब्यूरो स्थानीय राजनीति से सम्बन्धित सभी प्रश्नों पर विचार करता है। यह कानून के उल्लंघन से सम्बन्धित प्रतिवेदनों से लेकर मेयरों के निलम्बन या पदविमुक्ति अथवा नगर परिषद के भंग होने तक के सभी विषयों से सम्बन्ध रखता है। मन्त्रालय की क्रियाओं का यह मूल तत्व है कि अनेक निर्देशालयों द्वारा उसकी सहायता की जाती है। हर समय अन्तरंग मन्त्री को देश की स्थिति का सही रूप में वर्णन करने योग्य होना चाहिए। इसके अतिरिक्त उसमें यह भी क्षमता होनी चाहिए कि सरकारी नीति में जो भी परिवर्तन आए उनके संबंध में सच्ची भविष्यवाणी से अपने साथियों को सूचित रखें। फ्रांस के जीवन का मौलिक स्थायित्व मुख्य रूप से इसलिए है कि वहां सारे देश भर में उत्तरदायी अधिकारी कार्य करते हैं। इनमें से प्रत्येक मन्त्री वायसराय के रूप में कार्य करता है, प्रत्येक अपने विभाग के कार्य को शान्तिपूर्ण रूप से करता है तथा प्रत्येक के द्वारा वह सामग्री प्रदान की जाती है जिसके सहारे नीति को आश्रित किया जा सके।

स्थानीय सत्ताओं पर प्रशासकीय नियन्त्रण

(Administrative Control over Local Authorities)

स्थानीय सत्ताओं पर कौंसिल डी' एटा एवं कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर द्वारा अत्यन्त महत्वपर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण का प्रयोग किया जाता है। जैसा कि एक डिक्री के अनुसार निर्धारित किया गया है, नगर परिषद और विभागीय परिषद के निर्णयों को कौंसिल डी' ऐटा की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। यदि हम प्रशासकीय नियन्त्रण एवं न्यायिक नियन्त्रण के मध्य स्थित अन्तर को समझना चाहें तो इसके लिए कौंसिल डी'एटा के आन्तरिक संगठन की जानकारी करना जरूरी होगा। कौंसिल डी'एटा का प्रभावशाली अध्यक्ष प्रायः उपाध्यक्ष होता है किन्तु जब विशेष अवसरों पर बैठकें बुलाई जाती हैं तो न्याय मन्त्री अथवा गणराज्य का राष्ट्रपति उसकी अध्यक्षता करता है। उपाध्यक्ष के बाद पद की दृष्टि से विभागों के अध्यक्षों का नाम आता है जिनमें कि साधारण कार्य के लिए परिषद को विभाजित किया जाता है। इन अध्यक्षों के नीचे कौंसिल डी' एटा के ४२ साधारण

व्यक्तिगत केबिनेट के प्रत्यक्ष रूप से निरन्तर सम्पर्क में रहता है। यह निकाय मन्त्रालय की समस्त सेवाओं के पर्यवेक्षण एवं परीक्षण के लिए उत्तरदायी है। इसमें महानिरीक्षक का पद होता है जिससे यह आशा की जाती है कि वह प्रशासन के निष्पक्ष न्यायाधीश के रूप में कार्य करेगा। वह व्यक्तिगत रूप से मन्त्री के सामने प्रतिवेदन रखता है।

अन्तरंग की व्यक्तिगत केबिनेट वर्तमान प्रशासन से सम्बन्ध रखती है। यदि कोई मन्त्री से कोई बात कहना चाहे तो यह कार्यालय के माध्यम से ही ऐसा कर सकता है। केबिनेट का यह कर्त्तव्य है कि वह आवश्यकता के समय चाही गई सूचना मन्त्री को प्रदान करे। केबिनेट को भी कई भागों में विभाजित किया जाता है जैसे—संगठन एवं प्रक्रिया विभाग, सिफर विभाग, अल्जीरियन विभाग तथा सम्पूर्ण मन्त्रालय का सचिवालय आदि। सचिवालय का सबसे अधिक महत्वपूर्ण कर्त्तव्य यह है कि वह विश्वसनीय विषयों को तैयार करके मन्त्रालय के सामने प्रस्तुत करे। साथ ही वह डिप्यूटीज, संसदीय आयोगों एवं अन्य मन्त्रालयों के बीच कड़ी का काम करे।

इसके चार मुख्य निर्देशालय होते हैं जो कि स्थानीय सरकार के विभिन्न पहलुओं पर विचार करते हैं। स्थानीय प्रशासन, सेवीवर्ग एवं राजनैतिक मामले, वित्त एवं कानूनी व्यवहार तथा तकनीकी सेवायें आदि इनके विचार के विषय हैं। स्थानीय सरकार एवं प्रशासन से घनिष्ट रूप से संबंधित विषय प्रथम दो हैं। अन्य दो का संबंध स्थानीय सरकार के सीमित पहलुओं से है। ये दोनों ही निर्देशालय सम्पूर्ण राष्ट्र को अपना प्रांत मानते हैं, किसी विभाग अथवा कम्यून को नहीं। स्थानीय प्रशासन एवं सेवीवर्ग तथा राजनैतिक मामलों के निर्देशालय तीन मुख्य विशेषतायें सामने लाते हैं। प्रथम यह है कि उनका संगठन श्रम के प्रादेशिक विभाजन पर नहीं वरन् कार्यात्मक विभाजन पर निर्भर करता है। स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में कार्यात्मक दृष्टिकोण (Functional Approach) अनेक गम्भीर प्रशासकीय कठिनाइयों का कारण बनता है। कभी-कभी ऐसा भी होता है कि केवल एक ही समस्या पर विभिन्न संचालकों द्वारा परीक्षा किये जाने की आवश्यकता हो जाती है। उदाहरण के लिए यदि चर्च एवं राज्य स्कूलों के अपेक्षित अधिकारों के संबंध में स्थानीय निर्णय लेना है तो इसमें स्थानीय कानूनी क्रिया के ब्यूरो, राजनैतिक एवं धार्मिक मामलों का विचार करना होता है। यद्यपि वर्तमान कार्यात्मक व्यवस्था पूर्ण नहीं कही जा सकती किन्तु यह यथा-सम्भव सर्वश्रेष्ठ है। वर्तमान संगठन की एक दूसरी विशेषता यह है कि स्थानीय निर्वाचित अधिकारियों एवं प्रशासनिक अधिकारियों से सम्बन्धित विषयों के आधार पर सेवीवर्ग प्रबन्ध का विभाजन कर दिया जाता है। यहां तक कि उच्चतर स्तर पर भी यह कठोर अन्तर किया जाता है। असल में भेड़ और बकरी दोनों के लिए अलग-अलग निदेशालय बनाये गये हैं। वर्तमान संगठन की एक तीसरी विशेषता सेवीवर्ग एवं राजनैतिक निर्देशालयों को माना जाता है। इस निर्देशालय का संगठन विशेष रूप से महत्वपूर्ण है। इसके दो उप-निर्देशालय हैं जो कि भर्ती, अनुशासन एवं वेतन के प्रशासकीय विस्तारों पर विचार करते हैं। इसमें तीन ब्यूरो होते हैं। एक के द्वारा मंत्रालयों के

अधिकारियों पर विचार किया जाता है; दूसरे के द्वारा प्रीफेक्ट के कार्यालय और तीसरे के द्वारा प्रीफेक्ट के कोर्प्स में आने वाले अधिकारियों पर। यह पूर्णतः एक राजनैतिक संभाग नहीं है किन्तु यह महत्वपूर्ण रूप से राजनैतिक कार्यों के उप-संचालकालय से सम्बंद्ध रहता है। फ्रांस जैसे राजनैतिक प्रवृत्ति वाले देश में यह निर्देशालय अत्यन्त महत्वपूर्ण है क्योंकि यह उन अधिकारियों की राजनैतिक क्रियाओं एवं झुकावों की देखभाल करता रहता है जो कि अन्तरंग मन्त्रालय के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं।

उप-निर्देशालय, जो कि राजनैतिक मामलों पर विचार करने के लिए संगठित किया जाता है, में भी तीन ब्यूरोज होते हैं। इनमें से एक का संबंध धार्मिक मामलों से रहता है तथा अन्य का सार्वजनिक संस्थाओं से। इनका अस्तित्व राज्य एवं चर्च के विवाद की याद दिलाता है तथा कहता है कि धार्मिक झगड़ों की अवहेलना नहीं की जा सकती। तीसरे ब्यूरो का संबंध सार्वजनिक व राजनैतिक जीवन की प्रत्येक शाखा से होता है। यह ब्यूरो स्थानीय राजनीति से सम्बन्धित सभी प्रश्नों पर विचार करता है। यह कानून के उल्लंघन से सम्बन्धित प्रतिवेदनों से लेकर मेयरों के निलम्बन या पदविमुक्ति अथवा नगर परिषद के भंग होने तक के सभी विषयों से सम्बन्ध रखता है। मन्त्रालय की क्रियाओं का यह मूल तत्व है कि अनेक निर्देशालयों द्वारा उसकी सहायता की जाती है। हर समय अन्तरंग मन्त्री को देश की स्थिति का सही रूप में वर्णन करने योग्य होना चाहिए। इसके अतिरिक्त उसमें यह भी क्षमता होनी चाहिए कि सरकारी नीति में जो भी परिवर्तन आए उनके संबंध में सच्ची भविष्यवाणी से अपने साथियों को सूचित रखें। फ्रांस के जीवन का मौलिक स्थायित्व मुख्य रूप से इसलिए है कि वहां सारे देश भर में उत्तरदायी अधिकारी कार्य करते हैं। इनमें से प्रत्येक मन्त्री वायसराय के रूप में कार्य करता है, प्रत्येक अपने विभाग के कार्य को शान्तिपूर्ण रूप से करता है तथा प्रत्येक के द्वारा वह सामग्री प्रदान की जाती है जिसके सहारे नीति को आश्रित किया जा सके।

स्थानीय सत्ताओं पर प्रशासकीय नियन्त्रण

(Administrative Control over Local Authorities)

स्थानीय सत्ताओं पर कौंसिल डी' एटा एवं कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर द्वारा अत्यन्त महत्वपर्ण प्रशासकीय नियन्त्रण का प्रयोग किया जाता है। जैसा कि एक डिक्री के अनुसार निर्धारित किया गया है, नगर परिषद और विभागीय परिषद के निर्णयों को कौंसिल डी' ऐटा की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। यदि हम प्रशासकीय नियन्त्रण एवं न्यायिक नियन्त्रण के मध्य स्थित अन्तर को समझना चाहें तो इसके लिए कौंसिल डी'एटा के आन्तरिक संगठन की जानकारी करना जरूरी होगा। कौंसिल डी'एटा का प्रभावशाली अध्यक्ष प्रायः उपाध्यक्ष होता है किन्तु जब विशेष अवसरों पर बैठकें बुलाई जाती हैं तो न्याय मन्त्री अथवा गणराज्य का राष्ट्रपति उसकी अध्यक्षता करता है। उपाध्यक्ष के बाद पद की दृष्टि से विभागों के अध्यक्षों का नाम आता है जिनमें कि साधारण कार्य के लिए परिषद को विभाजित किया जाता है। इन अध्यक्षों के नीचे कौंसिल डी' एटा के ४२ साधारण

और १२ असाधारण सदस्य होते हैं; ४४ प्रथम एवं द्वितीय श्रेणी के आडिटर होते हैं। इनके अतिरिक्त ४५ मैट्रेस डी' रिक्वेसट् (Maitres de requetes) होते हैं। सामान्यत: परिषद न्यायाधीश अर्थात् मैट्रेस के द्वारा मामले तैयार किए जाते है और वे कानूनी सलाहकार के रूप में विचार करते हैं। आडिटरों द्वारा न्यायालय के सहायक रूप में कार्य किया जाता है जबकि वह अपने सत्र में ही होती हैं। ये मामलों की तैयारी और परीक्षण में भी सहायता करते हैं। कौंसिल डी' एटा को पांच भागों में विभाजित किया गया है।

कुछ विषयों के लिए इन विभागों को एक साथ मिलाया जाता है और सम्पूर्ण परिषद की एक महासभा बुलाई जाती है जो कि कुछ अत्यन्त महत्वपूर्ण विषयों पर विचार कर सके। पांच में से प्रथम चार विभाग का सम्बन्ध प्रशासन एवं व्यवस्थापन से होता है। इनमें एक अध्यक्ष और छः पारषद होते हैं। इनमें से प्रत्येक विभाग मन्त्रालयों के एक विशेष समूह के मामलों पर विचार करता है। इनमें अंतरंग विभाग, वित्त विभाग, जन-कार्य विभाग एवं सामाजिक कार्य विभाग का नाम मूलरूप से उल्लेखनीय है। अंतरंग विभाग के अन्तर्गत अंतरंग मन्त्रालय, न्याय, राष्ट्रीय शिक्षा एवं सूचना आदि के मन्त्रालय आते हैं। यदि किसी विषय का प्रभाव विभिन्न विभागों के दो या अधिक मन्त्रालयों पर पड़ता है तो उस पर विचार करने के लिये दो या अधिक विभागों की संयुक्त बैठक बुलाई जा सकती है। उदाहरण के लिए यदि किसी विभाग में देहाती विद्युतीकरण का प्रस्ताव है तो उस पर अंतरंग के सम्भाग एवं जन कार्यों के सम्भाग द्वारा विचार किया जाना चाहिए। मन्त्रालयों के मन्त्री एव अधिकारी सम्बन्धित प्रशासन के दृष्टिकोण एवं इच्छाओं को बताने के लिए प्रशासकीय सम्भाग के सम्मुख उपस्थित हो सकते हैं। मन्त्रियों एवं कौंसिल डी एटा के उपाध्यक्षों द्वारा बाहर के विशेषज्ञों को उनका मत प्राप्त करने के लिए बुलाया जा सकता है।

उन विषयों की सूची प्रदान करना सरल नहीं हैं जो स्थानीय सत्ताओं को प्रभावित करते हैं और जिन पर कौंसिल डीं एटा की पूर्व स्वीकृति लेना जरूरी होता है। फिर भी इनमें से कुछ महत्वपूर्ण विषयों का नाम दिया जा सकता है जैसे, दीर्घकालीन ऋण, जन कार्यों के कुछ प्रकार, सम्पत्ति का स्वामित्व, आदि। कुछ महत्वपूर्ण प्रशासकीय विषयों पर परिषद की महासभा द्वारा विचार किया जाता है। मन्त्री–मण्डलात्मक डिक्रियां एवं विनियम परिषद (Conscil) का मत प्राप्त करने के लिए उसके सामने रखे जाते हैं। इसका भी स्थानीय सत्ताओं के लिए पर्याप्त महत्व रहता है।

कौंसिल डीं' प्रीफेक्ट्योर का प्रशासकीय योगदान कौंसिल डीं' एटा से कम महत्वपूर्ण होता है। इसमें एक अध्यक्ष तथा चार पारषद होते हैं। प्रशासकीय विषयों पर विचार करने के लिए इसका कोई विशेष संगठन नहीं होता। इस निकाय के सम्मुख प्रीफेक्ट द्वारा जो विषय रखा जाता है उस पर यह अपनी राय प्रस्तुत करती है। सन् १९२६ से पूर्व प्रत्येक विभाग में एक परिषद थी और अनेक विषयों पर इनसे विचार-विमर्श किया जाता था। किन्तु सन् १९२६ में इनकी संख्या घटा दी गई और अनेक विभागों की सेवा

के लिए एक परिषद को रखा जाने लगा। आजकल प्रीफेक्ट केवल कुछ ही प्रशासनिक मामलों पर उनकी राय जानता है। इस निकाय के व्यक्तिगत सदस्यों को भी कुछ प्रशासनिक अधिकार प्राप्त होते हैं। वे अनेक समितियों तथा अपील के पंचालयों में कार्य करते हैं और यदि अवसर के अनुसार आवश्यकता महसूस की जाए तो वे प्रीफेक्ट के कॉर्प्स के सदस्यों के विकल्प के रूप में भी बुलाए जा सकते हैं।

स्थानीय सत्ताओं पर न्यायिक नियन्त्रण

[Judicial Control Over Local Authorities]

फ्रांस के स्थानीय प्रशासन पर वहाँ के प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा न्यायिक नियन्त्रण का प्रयोग किया जाता है। इन न्यायालयों की प्रक्रिया को प्रशासित करने वाले कुछ सामान्य नियम होते हैं। इस प्रक्रिया के सम्बन्ध में तीन बातें मुख्य रूप से जानने योग्य हैं। प्रथम यह है कि सभी प्रशासकीय न्यायालयों में न्यायाधीश द्वारा प्रक्रियाओं का निर्देशन किया जाता है और वकीलों द्वारा जो योगदान किया जाता है वह कम से कम होता है। इसी के सम्बन्ध में नियम यह है कि समस्त प्रमाण लिखित रूप में प्रस्तुत किए जाने चाहिए ताकि गवाहों के परीक्षण को रोका जा सके। यह कार्य कौंसिल का नहीं है किन्तु न्यायाधीशों का है। अधिकांश मामलों में प्रशासकीय न्यायालय व्यक्तिगत रूप से कार्य करना चाहते हैं जबकि कौंसिल डी' एटा नियमानुसार कर, मूल्यांकन आदि कुछ मामलों को छोड़ कर अन्य मामलों में जनता को अपनी बैठकों में बुला लेती है किन्तु कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर में जनता उस समय तक प्रवेश नहीं पा सकती जब तक कि सम्बन्धित पक्ष इसके लिए प्रार्थना न करे। दूसरी बात यह है कि कौंसिल डो' एटा प्रशासन द्वारा लिए गए निर्णयों एव विनियमों की ही जांच करती है। यदि वह क्षति के लिए कोई कार्य करना चाहे तो सम्बन्धित प्रशासन द्वारा उसके उत्तरदायित्वों की अस्वीकृति की सूचना मिलनी चाहिए अथवा उससे मांगी गई पूर्ति का भुगतान करने की स्वीकृति मिलनी चाहिए।

कौंसिल 'डी' ऐटा के निर्णय के अनुसार यदि व्यक्ति की सन्तोष के लिए मांग का एक निश्चित समय के अन्तर्गत जवाब नहीं दिया जाता तो इसका अर्थ अस्वीकृति समझा जाता है। प्रक्रिया सम्बन्धी तीसरी बात यह है कि कौंसिल डी' एटा सम्बन्धित प्रशासन से समस्त उपयुक्त परिपत्रों की मांग कर सकता है। यदि एक निर्धारित समय में वे प्रस्तुत नहीं किए गए तो परिषद यह मान लेती है कि सम्बन्धित प्रशासन ने अपना दोष स्वीकार कर लिया है। स्थानीय सत्ताओं पर प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा जो नियन्त्रण रखा जाता है वह मुख्य रूप से तीन प्रकार का होता है। प्रथम, स्थानीय सत्ताओं के निर्णयों पर नियन्त्रण; दूसरे, स्थानीय सत्ताओं के कार्यों पर नियन्त्रण; और तीसरे, मुकदमों की विभिन्न श्रेणियों पर विशेष अधिकार क्षेत्र रख कर। इन तीनों प्रकार के न्यायिक नियन्त्रण के बारे में कुछ कहना उपयोगी प्रतीत होता है।

स्थानीय सत्ताओं के निर्णयों पर न्यायिक नियन्त्रण को प्रशासकीय नियन्त्रण नहीं माना जा सकता। दोनों के बीच मौलिक अन्तर है।

प्रशासकीय नियन्त्रण में एक निर्णय को न्यायालय की स्वीकृति के लिए अधीनस्थ बनाया जाता है और बिना इस प्रकार की स्वीकृति का निर्णय अधूरा रहता है तथा उसे कोई कानूनी शक्ति प्राप्त नहीं होती। किन्तु निर्णयों पर न्यायिक नियन्त्रण तो वह होता है जो कानूनी रूप से क्रियान्वित किए जाने योग्य निर्णयों पर लगाया जाता है। इस सम्बन्ध में प्रथम बात यह है कि कौंसिल डी' एटा ऐसी किसी बात को स्वीकार नहीं करता जिसका प्रभाव नुकसानदायक हो या गैर कानूनी हो। असल में ऐसे कार्य बहुत कम होते हैं और इनमें भी स्थानीय सत्ताओं से सम्बन्धित कार्य तो और भी कम होते हैं। अतः इनको विचार के क्षेत्र से बाहर रखा जाए तो कोई नुकसान नहीं है। स्थानीय सत्ता के निर्णय के कानूनीपन को जानने का एक साधारण तरीका व्यवस्थित हो चुका है। यदि एक निर्णय को गैर कानूनी माना जाता है तो उसे अस्वीकृत किया जा सकता है। कानूनी निर्णय प्रायः वह माना जाता है जो कानून की सीमाओं के अन्तर्गत ही हो। दूसरे वह सही तरीके द्वारा लिया गया हो। तीसरे वह न केवल कानूनी शक्तियों का प्रयोग करते हुए ही लिया गया हो वरन् वह कानून के सही अभिप्राय के अनुसार हो। यह कहा जा सकता है कि अन्तिम दो शर्तों को प्रथम में ही समाहित किया जा सकता है किन्तु फिर भी आगे जो विभाजन किया गया वह इसलिए किया गया है कि न्यायिक नियन्त्रण में प्रयुक्त किये जाने वाले तरीकों को भली प्रकार से स्पष्ट किया जा सके। एक गैर कानूनी निर्णय का स्पष्ट प्रमाण यह है कि वह उचित सत्ता द्वारा न लिया जाकर अन्य सत्ता द्वारा लिया जाये। यदि विभागीय परिषद के स्थान पर प्रिफेक्ट ही विभागीय बजट को अपने नाम से प्रसारित करे अथवा मेयर के स्थान पर एक नगर परिषद पुलिस अध्यादेश को प्रसारित करे तो यह कार्य गैर कानूनी माना जायेगा। इसी प्रकार एक ऐसा निर्णय लेना भी गलत माना जायगा जो कानून का उल्लंघन करता हो। इसके अतिरिक्त पूर्ण निर्णय के विरुद्ध जाना भी गैर कानूनी है।

कौंसिल डी' एटा को यह शक्ति प्राप्त है कि यह सौंपी गई शक्तियों की परिभाषा करे। इसके द्वारा न्यायिक व्याख्यायें की जाती हैं और उनके सहारे यह नगर परिषद के क्षेत्र को व्यापक बना देता है। कभी-कभी यह भी प्रावधान रहता है कि निर्णय लेने से पूर्व कुछ शर्तों को पूरा किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए एक निश्चित गणपूर्ति का होना या अन्य निकाय की स्वीकृति प्राप्त करना आदि। यदि एक शर्त पूरी नहीं की जाती तो निर्णय को अनुचित माना जायेगा। कभी-कभी एक निर्णय के एक विशेष रूप को मानना जरूरी होता है। उदाहरण के लिए कुछ प्रकार के ठेके करने में या बजट की विशेष व्यवस्था करने में निर्णय केवल तभी लिया जा सकता है जब कि विशेष परिस्थितियां ऐसा करना जरूरी बना दें मेयर द्वारा एक स्थान पर खिड़कियां न रखने के लिए केवल तभी मना किया जा सकता है जब इससे जन सुरक्षा के लिए कोई खतरा हो। इस प्रकार के निर्णयों को प्रशासकीय न्यायालय द्वारा केवल तीन परिस्थितियों में ही अस्वीकार किया जा सकता है—प्रथम तो तथ्यों की गलती के कारण,

मामले को ले जाना चाहिए। जब किसी निर्णय के विरुद्ध कानूनी कार्यवाही प्रारम्भ हो जाती है तो इसका अर्थ यह नहीं होता कि उसकी क्रियान्विति को रोक दिया जायेगा। ऐसा तो केवल तभी किया जा सकता है जब कौंसिल 'डी' एटा द्वारा इस सम्बन्ध में कोई आदेश प्रसारित किया जाता है। कौंसिल 'डी' एटा ऐसा केवल तभी करता है जब अभियोगी के हितों पर घातक रूप से प्रभाव पड़ने की सम्भावना हो।

कौंसिल डी' एटा का निर्णय दोनों ही प्रकार का हो सकता है। वह यह भी सोच सकता है कि निर्णय कानूनी है। साथ ही यह भी कह सकता है कि निर्णय गैर-कानूनी है। यदि द्वितीय मत को अपनाया गया तो वह निर्णय को अस्वीकार कर देगा। उसका निर्णय न केवल उस विशेष मामले पर ही लागू होगा वरन् वह ऐसे ही समस्त मामलों पर तथा इसी परिस्थिति वाले सभी व्यक्तियों पर लागू होगा। कौंसिल डी' एटा की शक्तियां यहीं तक सीमित हैं। वह ऐसा करने की शक्ति नहीं रखता कि अस्वीकार किये गये निर्णय के स्थान पर अन्य किसी निर्णय की आज्ञा नहीं दे सकता। वह स्थानीय सत्ता को ऐसे कदम उठाने के लिए आमंत्रित कर सकता है जो न्यायालय के निर्णय को प्रभावशील बनाये रखने के लिए जरूरी हैं। न्याया-लय द्वारा किसी भी मामले पर एक बार लिया गया निर्णय भविष्य के लिए परम्परा बन जाता है और यदि भविष्य में किसी प्रशासन द्वारा ऐसे ही निर्णय लिए गए तो न्यायालय उन्हें इस आधार पर रद्द कर देगा कि यह कानूनी निर्णय के विरुद्ध है।

जिस प्रकार स्थानीय सत्ता के निर्णयों पर न्यायिक नियंत्रण रखा जा सकता है उसी प्रकार उसके कार्यों पर भी न्यायिक नियंत्रण रखने की व्यवस्था की गई है। इस प्रकार का नियंत्रण रखने के लिए न्यायालय तीन प्रकार से व्यवहार कर सकता है। प्रथम, प्रशासनिक न्यायालय उस सत्ता को क्षतिपूर्ति प्रदान करने के लिए कह सकता है जिसके व्यवहार के कारण किसी व्यक्ति को नुकसान हुआ है। दूसरे, वह अप्रत्यक्ष रूप से यह पता लगा सकता है कि एक स्थानीय सत्ता के सेवक द्वारा कोई अपराध किया गया है जिसके कारण वह क्षतिपूर्ति करने के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है। इस प्रकार वह सत्ता की गलती एवं सेवक की गलती के बीच अन्तर कर सकता है। तीसरे, प्रशासनिक न्यायालय द्वारा यह निर्धारित किया जा सकता है कि एक वारन्ट के आधीन सम्पन्न किए गए कार्य नागरिकों की सम्पत्ति एवं स्वतंत्रता में कहां तक हस्तक्षेप कर सकते हैं। यह मौलिक रूप से पुलिस शक्तियों के व्यवहार पर लगाया गया नियंत्रण है। इन तीनों ही प्रकार के नियंत्रणों के सम्बन्ध में कुछ विस्तार से अध्ययन कर लेना उपयोगी रहेगा।

प्रथम प्रकार के नियंत्रण की प्रक्रिया के प्रारम्भ होने के लिए एक व्यक्ति को यह शिकायत करनी होती है कि एक सरकारी सत्ता की क्रियाओं से उसको क्षति पहुँची है। न्यायालय यह देखता है कि क्या सचमुच ऐसा हुआ है और यदि हुआ भी है तो क्षति का मूल्य कितना है और क्षतिपूर्ति के रूप में कितना धन दिया जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में मुख्य रूप से तीन

प्रकार की परिस्थितियां पैदा हो सकती हैं। प्रथम, सरकारी सत्ता के एजेन्ट द्वारा जो क्षति हुई है वह उसकी अवहेलना या असावधानी के कारण हो सकती है। ऐसी स्थिति में वह अपराध व्यक्तिगत भी बन सकता है। यदि कम्यून का एक ड्राइवर किसी पैदल चलने वाले को टक्कर दे देता है तो इसके लिए वैसे तो सत्ता को ही दोषी ठहराया जाएगा, किन्तु यदि ड्राइवर ने उस समय शराब पी रखी थी अथवा असावधानी बरती थी तो यह उत्तरदायित्व उस पर व्यक्तिगत रूप से आ जाता है।

दूसरे प्रकार की परिस्थितियां वे हैं जबकि क्षति का कारण यह होता है कि वह सत्ता अपने कर्त्तव्यों का पालन उचित समय में नहीं कर रही है तथा सही तरीके से नहीं कर रही है। इसके उदाहरण के रूप में सन् १९५० की एक घटना का उल्लेख किया जाता है। इस वर्ष सेकी (Saacy) कम्यून में नदी के पानी के कारण बाढ़ आ गई तथा कुछ घरों को पानी ने घेर लिया। नाव वाले लोग इन आपत्ति-ग्रस्तों को बचाने की खातिर गये। इनको कोई विशेष ज्ञान या अनुभव तो था नहीं, अतः इन लोगों ने अपनी नावों को पर्याप्त भरना प्रारम्भ कर दिया। जब मेयर को इस बात की सूचना दी गई तो उसने इसके विरुद्ध किसी प्रकार का भी कदम उठाना आवश्यक न समझ कर यह मान लिया कि सब कुछ ठीक ही हो जायेगा। यात्रियों की संख्या को रोकने के लिए उसने अपनी पुलिस शक्तियों का प्रयोग करने से मना कर दिया। इसके दूसरे ही दिन एक नाव नदी में डूब गई और उसके अधिकांश यात्री डूब गये। मृतकों के आश्रितों ने कम्यून के विरुद्ध कार्यवाही करना प्रारम्भ किया क्योंकि मेयर ने अपनी पुलिस शक्तियों का प्रयोग करने से मना कर दिया था इसी कारण यह दुर्घटना हुई। कौंसिल डी' एटा ने यह निर्णय दिया कि मेयर द्वारा किया गया परिस्थिति का मूल्यांकन गलत था तथा पुलिस शक्ति का प्रयोग न करने का उसका निर्णय एक बड़ी भारी गलती थी जिसका उत्तरदायित्व कम्यून पर ही आता है। मुकदमा दायर करने वालों को क्षतिपूर्तियां दी गईं। तीसरे, कभी-कभी क्षति का कारण असावधानी नहीं होती वरन् वह स्थानीय सत्ता द्वारा किए गए कार्य का अपरिहार्य परिणाम ही होती है। कौंसिल डी' एटा द्वारा धीरे-धीरे ऐसी व्यवस्था विकसित कर दी गई है कि प्रशासकीय शक्तियों के कानूनी रूप में प्रयोग से जिन लोगों को भी क्षति होती हो उसको पूरा किया जा सके। प्रभावित व्यक्ति को मुआवजा भी दिया जा सकता है।

कभी-कभी एक स्थानीय सरकार के कर्मचारी को एक ऐसे अपराध के लिए उत्तरदायी बनाया जा सकता है जिसमें उसने कर्त्तव्यों की अवहेलना की हो। न्याय की दृष्टि से ऐसे मामलों में क्षतिपूर्ति का उत्तरदायित्व उस सेवक का स्वयं का होता है। यदि एक कम्यून की कूड़ा गाड़ी किसी पैदल चलने वाले से टकरा जाती है तो इसका हर्जाना स्थानीय सत्ता द्वारा दिया जाएगा। इस प्रकार की घटनाओं को सेवा की गलती कहा जाता है किन्तु इसके विरुद्ध व्यक्तिगत गलतियां भी होती हैं। दोनों प्रकार के अपराधों में अन्तर करने के लिए कुछ सूत्र खोजे गये हैं। दो प्रकार के अपराधों में मुकदमे की कार्यवाही भी दो प्रकार की ही होती है। एक अभियुक्त को

८

फ्रांस में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता एवं स्थानीय चुनाव

[PERSONAL LIBERTY AND LOCAL ELECTIONS IN FRANCE]

फ्रांस में व्यक्ति की स्वतन्त्रता को पर्याप्त महत्वपूर्ण माना जाता है। यहां तक कि फ्रांस और स्वतन्त्रता बहुत कुछ समानार्थक माने गए हैं। कई एक प्रसिद्ध कहावतों के अनुसार फ्रांस स्वतन्त्रता की भूमि है। सन् १७६२ की क्रांति के समय यहां के लोगों ने अपने सामने मुख्य रूप से दो ही विकल्प बनाए रखे थे—या तो मृत्यु अथवा स्वतन्त्रता। यद्यपि वह पुराना समय अब गुजर चुका है किन्तु आज भी यदि कोई देखने वाला फ्रांस के एक छोटे से गांव की नगरपालिका के हाल में जाए तो उसे तुरन्त ही ज्ञात हो जाएगा कि वहां के अधिकारों, परिपत्रों एवं भवन की दीवारों पर स्वतन्त्रता, सम्मानता और भ्रातृत्व की भावना का सर्वत्र चित्रण हो रहा है। आए दिन सरकार, मन्त्रीगण एवं संसद पर प्रेस के द्वारा जो आघात किए जाते हैं और सामान्य बातचीत के दौरान जो विरोधी विचार प्रस्तुत किए जाते हैं और अधिकारी नियमों एवं विनियमों का उल्लंघन करने की निरन्तर आदत, विरोध एवं लगातार आलोचना करने का एक निश्चित दृष्टिकोण, आदि बातें यह प्रदर्शित करती हैं कि फ्रांस में अब भी स्वतन्त्रता के प्रति जोश ढीला नहीं हुआ है। इनसे यह प्रमाणित होता है कि स्वतन्त्रता का अर्थ शक्तिशालियों का विरोध करना होता है। इस क्षेत्र में उन्नीसवीं शताब्दी के मध्यकाल के बाद एक महत्वपूर्ण परिवर्तन आया है। वर्तमान फ्रांस के राजनैतिक जीवन का एक पहलू यह है कि विभिन्न आधारों पर आश्रित स्वतन्त्रता की मान्यताएं एक दूसरे के साथ संघीपूर्ण स्थिति में हैं।

स्वतन्त्रता की परम्परागत मान्यता [The Traditional Concept of Liberty]—स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में फ्रांस के लोगों की अपनी कोई मौलिक मान्यता नहीं है। यह बहुत कुछ सीमा तक सामान्य विचारों की ही अभिव्यक्ति है। वर्तमान समय में उन विचारों के बीच तथा इनमें समन्वय स्थापित करने के प्रयासों के बीच एक प्रकार की तुल्यभारिता पाई जाती है। आज फ्रांस में स्वतन्त्रता को पूर्णतः उसी रूप में नहीं माना जाता जिस रूप में कि उन्नीसवीं शताब्दी में माना जाता था। फ्रांस के लोग संयुक्त राज्य में

साधारण नागरिक न्यायालय में स्वयं अधिकारी के विरुद्ध और प्रशासकीय न्यायालय में उस सत्ता के विरुद्ध जिसका वह सेवक है, कार्यवाही करनी होती है। उसके बाद विषय को पंचालय के सम्मुख भेज दिया जाता है जहां यह निर्णय लिया जाएगा कि अधिकारी अपनी सत्ता के अन्तर्गत ही कार्य कर रहा था अथवा नहीं। यदि न्यायालय यह निर्णय ले कि वह अपने पद के दायित्वों का निर्वाह करते हुए ही कार्य कर रहा था तो होने वाली क्षति की पूर्ति का दायित्व स्थानीय सत्ता पर आकर पड़ता है। दूसरी ओर यदि पंचालय यह निर्णय करता है कि स्थानीय सत्ता को क्षतिपूर्ति के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता तो ऐसी स्थिति में स्वयं अधिकारी को ही व्यक्तिगत रूप से क्षतिपूर्ति के लिए उत्तरदायी ठहराया जाता है। उस पर तब नागरिक न्यायालय में मुकदमा चलाया जायेगा। पंचालय एक अधिकारी के विरुद्ध कार्यवाही की अनुमति केवल तभी देता है जबकि वह घातक दुर्व्यवहार एवं गम्भीर अवहेलना के दोष का दूषित हो।

प्रशासनिक न्यायालयों द्वारा पुलिस शक्तियों के व्यवहार पर भी कुछ नियंत्रण रखा जाता है। इन शक्तियों के संबन्ध में फ्रांसीसी मान्यता पर्याप्त व्यापक है। पुलिस सत्ता के कार्य भी नागरिकों की स्वतंत्रता के लिए एक वास्तविक चुनौती प्रस्तुत कर सकते हैं यदि उन पर न्यायिक नियंत्रण न रखा गया। फ्रांस में कार्यपालिका को नागरिक न्यायालयों के विचार का विषय नहीं बनाया गया है, अत: उसे पुलिस शक्तियों के व्यवहार पर पूरी स्वेच्छा प्राप्त हो जाती है। यह स्वेच्छा अनेक बुराईयों का कारण भी बन सकती है, अत: प्रशासनिक न्यायालयों का विषय बनाकर इस पर प्रतिबन्ध लगाना अत्यन्त आवश्यक होता है। कौंसिल डी' एटा ने पुलिस शक्तियों के उचित व्यवहार की परीक्षा करने के लिए क्रमश: कुछ मापदण्ड निर्धारित किये हैं किन्तु वह इन मापदण्डों को संहितावद्ध करने के पक्ष में नहीं है। इसके अतिरिक्त वह ऐसे मापदण्ड भी निर्धारित नहीं करना चाहता जो कि अन्तिम कहे जा सकें। यह पूर्वारम्भ से यह तय नहीं करेगा कि कोई विशेष प्रकार का मनोरंजन हमेशा ही गलत होता है। वह तो केवल यह बता सकता है कि कुछ विशेष परिस्थितियों के बीच मेयर अथवा प्रीफेक्ट उस पर विचार करके देखे। इसी प्रकार न्यायालय को भी प्रीफेक्ट के जगत में कोई रुचि नहीं रहती। वह पुलिस सत्ता को यह अनुमति नहीं देगा कि वह कानून के सम्भावित उल्लंघन को रोकने के लिए अपनी शक्तियों का प्रयोग करे अथवा सार्वजनिक व्यवहार के पूर्ण मापदण्ड निर्धारित करने के लिए प्रयास करे। कौंसिल डी' एटा तो केवल यह प्रयास करेगा कि पुलिस अध्यादेश द्वारा आवश्यक सार्वजनिक शान्ति की स्थापना मात्र कर दी जाये। कभी-कभी इसका अर्थ यह भी हो सकता है कि वह कोई कार्य ही न करे तथा एक निष्क्रिय दर्शक की भांति ही रहे। कुछ करने की आवश्यकता तो तभी रहती है जबकि समाज के सामने कोई विघायी खतरा पैदा हो गया हो।

वैसे कौंसिल डी' एटा का सदैव ही यह प्रयास रहता है कि पुलिस शक्तियां इस प्रकार प्रयुक्त की जाएँ कि वे नागरिकों की स्वतंत्रता के साथ विरोध में न आये। कानून को क्रियान्वित करने के लिए अधिकारियों को

कितनी स्वेच्छा प्रदान करनी चाहिए ? यह इस बात पर निर्भर करता है कि एक विशेष स्वतंत्रता सार्वजनिक व्यवस्था को कितना व्यवस्थित बनाती है। न्यायालय की मान्यता के अनुसार सार्वजनिक संस्थाओं की स्वतन्त्रता से संपत्ति रखने या चर्च स्कूल में उपस्थित होने की अपेक्षा अधिक गंभीर गड़बड़ियां होने की संभावना है। यही कारण है कि न्यायालय एक ऐसे अध्यादेश को अनुमति प्रदान करने के लिए सदैव ही तैयार रहता है जो कि राजनैतिक जलूस को सड़क पर स्वतन्त्र रूप से निकलने पर रोक लगाता हो। पुलिस का अध्यादेश संभावित अव्यवस्था के अनुपात में ही होना चाहिए। एक अध्यादेश की प्रभावशीलता का निर्धारण इस आधार पर किया जाता है कि यदि पुलिस सत्ता ने किसी आम सभा पर रोक लगाई है तो पुलिस को यह दिखाना होगा कि प्रस्तावित सभा के द्वारा इतनी गंभीर अशान्ति होने की संभावना थी कि उसे पूर्णत: रोक कर ही शान्ति की स्थापना की जा सकती थी। समान परिस्थितियों में कौंसिल डी' एटा के द्वारा यह निर्णय लिया जाता है कि वर्तमान संकट की स्थिति में क्या किया जाना चाहिए।

जब तक कोई गंभीर खतरा स्पष्ट रूप से सामने न हो या पर्याप्त गंभीर न हो तब तक किसी अध्यादेश के द्वारा एक नागरिक को उसकी कानूनी स्वतन्त्रता से वंचित नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त शक्ति के प्रयोग पर कुछ सीमाएं भी लगाई गई हैं ताकि पुलिस की आज्ञाओं का पालन किया जा सके। केवल निकट के संकट की स्थिति में ही प्रशासन द्वारा बिना न्यायिक प्रक्रिया के ही कानून को अपने हाथ में लिया जा सकता है। उदाहरण के लिए, एक पुलिसमैन एक परिवार को घर खाली करने की आज्ञा दे सकता है जिसमें कि बाढ़ आने का खतरा हो अथवा जिसके गिरने का खतरा हो। किन्तु यदि यह खतरा स्पष्ट नहीं है तो घर को छोड़ने या न छोड़ने का निर्णय स्वयं गृहस्वामी द्वारा ही किया जाएगा और ऐसी स्थिति में सही तरीका यह होगा कि न्यायिक वारन्ट प्रसारित किया जाए जिसमें कि यह बताया गया हो कि या तो गृहस्वामी अपनी सम्पत्ति को सामान्य मापदण्ड के अनुरूप लाए अथवा उसे समाप्त कर दे। शक्ति को प्रयुक्त करने से पूर्व यह देख लेना चाहिए कि उसके विरुद्ध कितनी शक्ति का प्रयोग किया जाएगा और उस विरोधी शक्ति के अनुपात में ही पुलिस शक्ति का प्रयोग किया जाएगा। पुलिस सत्ता को यह भी ध्यान में रखना चाहिए कि कौंसिल डी' एटा अनुपात की मात्रा को आवश्यक मानता है। अतः अपराध की गम्भीरता एवं प्रयुक्त शक्ति के अनुपात के बीच सम्बन्ध रहना चाहिए। इस सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि यदि एक पैदल चलने वाले को सड़क पार न करने की चुनौती दी जाए और उसे न मानते हुए वह भाग कर सड़क पार कर ले तो उस व्यक्ति को बन्दूक नहीं मार देनी चाहिए किन्तु यदि कोई डाकुओं का दल भाग रहा है तो उसके विरुद्ध बन्दूक चलाई जा सकती है। दूसरी ओर कौंसिल डी' एटा यह भी मान कर चलता है कि पुलिस कार्य का मूल तत्व ... प्रभावशील होना है और यदि अधिक दयाशीलता दिखाई गई तो इससे ... कारी सत्ता को नुकसान हो सकता है।

जब फ्रांस की स्थानीय सत्ताओं पर रखे जाने वाले विभिन्न ... का अध्ययन करते हैं तो यह प्रतीत होता है कि व्यक्तिगत ...

रक्षा के लिए वहां हर कदम पर प्रयास किया गया है। न्यायिक नियन्त्रण की मात्रा एवं प्रभाव राजनैतिक, आर्थिक, प्रशासनिक आदि नियन्त्रणों की तुलना में पर्याप्त होता है। इसका कारण यह है कि फ्रांस के प्रशासकीय न्यायालय कार्यपालिका से विशेष संबन्ध रखते हैं और इसलिए वे ऐसे निर्णयों एवं कार्यों के विस्तार में भी जा सकते हैं जिन पर कि अन्य देश के न्यायालय विचार नहीं कर सकते। फ्रांस के प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा जो उपचार प्रस्तुत किए जाते हैं वे इतने ही प्रभावशील हैं जितने कि अन्य किसी देश के, किन्तु वे अधिक स्पष्ट रूप से परिभाषित हैं। उनको अधिक आसानी से प्रयुक्त किया जा सकता है। वे कम खर्चीले होते हैं और कुछ दृष्टियों से अधिक प्रभावशील भी होते हैं। फ्रांस की न्यायिक नियन्त्रण की व्यवस्था में एक महत्वपूर्ण बात का अभाव है और वह यह है कि व्यक्ति की स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए निडरता के साथ प्रयास नहीं किया गया है। कौंसिल डी' एटा के द्वारा पुलिस की शक्तियों को सीमित रखने के लिए जो प्रयास किए जाते हैं वे केवल आंशिक रूप से ही सफल रहते हैं। फ्रांस की स्थानी सरकार का संगठन शक्ति के दुरुपयोग को रोकने के लिए पर्याप्त प्रभावशील है किन्तु यह व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए इतनी अधिक उपयोगी एवं कुशल नहीं है। किसी भी प्रशासनिक व्यवस्था पर जब अधिक नियन्त्रण रख दिए जाते हैं तो उसकी कार्यकुशलता के लिए खतरा पैदा हो जाता है और यह बात फ्रांस में स्थानीय सरकार के सम्बन्ध में बहुत कुछ सही है।

अन्य औपचारिक प्रक्रियाओं के अतिरिक्त फ्रांस की स्थानीय सरकार पर कुछ अनौपचारिक प्रकार के नियन्त्रण भी लागू किए जाते हैं। ये नियंत्रण मुख्यत: प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा लागू किए जाते हैं। इनके प्रभाव का क्षेत्र निर्वाचन की प्रक्रियाएं, कुछ प्रकार के समझौते या ठेके एवं कुछ प्रकार के कर सम्बन्धी मामले हैं। स्थानीय निकायों के कार्यकर्त्ताओं पर चुनाव की दृष्टि से भी कुछ नियन्त्रण रखे जाते हैं। मतदाताओं की उपयुक्तता, उम्मीदवार की योग्यता एवं प्रक्रियाओं के कानूनीपन को चुनौती देकर किसी भी अधिकारी के चुनाव को गैर कानूनी ठहराया जा सकता है। स्थानीय सत्ताओं के अनेक वित्तीय व्यवहार भी प्रशासकीय न्यायालय के नियन्त्रण के विषय होते हैं। स्थानीय सत्ताएं व्यक्तिगत एवं प्रशासनिक दोनों प्रकार के ठेके कर सकती हैं। प्रथम पर नागरिक न्यायालय एवं द्वितीय पर प्रशासनिक न्यायालय का नियन्त्रण रहता है।

फ्रांस में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता एवं स्थानीय चुनाव

[PERSONAL LIBERTY AND LOCAL ELECTIONS IN FRANCE]

फ्रांस में व्यक्ति की स्वतन्त्रता को पर्याप्त महत्वपूर्ण माना जाता है। यहां तक कि फ्रांस और स्वतन्त्रता बहुत कुछ समानार्थक माने गए हैं। कई एक प्रसिद्ध कहावतों के अनुसार फ्रांस स्वतन्त्रता की भूमि है। सन् १७९२ की क्रांति के समय यहां के लोगों ने अपने सामने मुख्य रूप से दो ही विकल्प बनाए रखे थे—या तो मृत्यु अथवा स्वतन्त्रता। यद्यपि वह पुराना समय अब गुजर चुका है किन्तु आज भी यदि कोई देखने वाला फ्रांस के एक छोटे से गांव की नगरपालिका के हाल में जाए तो उसे तुरन्त ही ज्ञात हो जाएगा कि वहां के अधिकारों, परिपत्रों एवं भवन की दीवारों पर स्वतन्त्रता, सम्मानता और भ्रातृत्व की भावना का सर्वत्र चित्रण हो रहा है। आए दिन सरकार, मन्त्रीगण एवं संसद पर प्रेस के द्वारा जो आघात किए जाते हैं और सामान्य बातचीत के दौरान जो विरोधी विचार प्रस्तुत किए जाते हैं और अधिकारी नियमों एवं विनियमों का उल्लंघन करने की निरन्तर आदत, विरोध एवं लगातार आलोचना करने का एक निश्चित दृष्टिकोण, आदि बातें यह प्रदर्शित करती हैं कि फ्रांस में अब भी स्वतन्त्रता के प्रति जोश ढीला नहीं हुआ है। इनसे यह प्रमाणित होता है कि स्वतन्त्रता का अर्थ शक्तिशालियों का विरोध करना होता है। इस क्षेत्र में उन्नीसवीं शताब्दी के मध्यकाल के बाद एक महत्वपूर्ण परिवर्तन आया है। वर्तमान फ्रांस के राजनैतिक जीवन का एक पहलू यह है कि विभिन्न आधारों पर आश्रित स्वतन्त्रता की मान्यताएं एक दूसरे के साथ संघर्षपूर्ण स्थिति में हैं।

स्वतन्त्रता की परम्परागत मान्यता [The Traditional Concept of Liberty]—स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में फ्रांस के लोगों की अपनी कोई मौलिक मान्यता नहीं है। यह बहुत कुछ सीमा तक सामान्य विचारों की ही अभिव्यक्ति है। वर्तमान समय में उन विचारों के बीच तथा इनमें समन्वय स्थापित करने के प्रयासों के बीच एक प्रकार की तुल्यभारिता पाई जाती है। आज फ्रांस में स्वतन्त्रता को पूर्णतः उसी रूप में नहीं माना जाता जिस रूप में कि उन्नीसवीं शताब्दी में माना जाता था। फ्रांस के लोग संयुक्त राज्य में

प्रचलित स्वतन्त्रता की मान्यता को महत्व नहीं देते। वे सोवियत रूस में प्रचलित स्वतन्त्रता की मार्क्सवादी मान्यता को अस्वीकार करते हैं। ये स्वतन्त्रता के ऐसे रूप को परिभाषित करने का प्रयास करते हैं जो कि कुछ मध्यस्थ की स्थिति में है जो संयुक्त राज्य अमरीका की स्वतन्त्रता की मान्यता के अधिक निकट है और जिसमें सोवियत रूस की विशेषताओं को कम लिया जाता है।

उन्नीसवीं शताब्दी के दौरान फ्रांस में तथा शेष पश्चिमी जगत में नागरिक अधिकारों का अर्थ सरकार के विरोध से लगाया जाता था। स्वतन्त्रता के समर्थकों का यह मूल विचार था कि सामाजिक जीवन में एक ऐसा पक्ष होता है जिसमें कि सरकारी क्रियाएं सम्पन्न होनी चाहिए, किन्तु एक बहुत बड़ा क्षेत्र ऐसा भी है जो व्यक्तिगत क्रियाओं के लिए सुरक्षित है। इस अर्थ में स्वतन्त्रता एक सुरक्षात्मक प्रयास थी। इसके द्वारा व्यक्ति के लिए सुरक्षित क्षेत्र की सीमाएं परिभाषित की जाती थीं। इस क्षेत्र के अन्तर्गत सरकार को आने की अनुमति नहीं थी। जो क्षेत्र सरकार को सौंपा गया था उसमें भी वह स्वतन्त्रतापूर्वक व्यवहार नहीं कर सकती थी। नागरिकों को इसे प्रतिबन्धित करने एवं सीमित करने के साधन सौंपे गये। यदि हम उन्नीसवीं शताब्दी में प्रेस की स्वतन्त्रता, सभा की स्वतन्त्रता, प्रदर्शन करने की स्वतन्त्रता एवं संघ बनाने की स्वतन्त्रता आदि के विकास का अध्ययन करें तो पाएंगे कि इसे एक ऐसा साधन समझा जाता था जिसके द्वारा नागरिक उनका विरोध कर सकें जो कि शक्ति में हैं। यह सच है कि इनमें से प्रत्येक का क्षेत्र राजनीति से बाहर भी था क्योंकि अनेक संघों का सम्बन्ध राजनैतिक जीवन या सरकार से नहीं था। इसी प्रकार प्रेस के द्वारा भी जो स्वतन्त्र व्यवहार किया जाता था वह केवल राजनैतिक ही नहीं होता था वरन् उसका सम्बन्ध खेल-कूद, बाढ़ की घटनाएं एवं अन्य अराजनैतिक बातों से भी होता था। इन स्वतन्त्रताओं को राजनैतिक मानने का कारण केवल यही है कि विकास के दौरान सरकार ने इन्हें मान्यता देने से इन्कार कर दिया था और इनके समर्थकों ने इनके विकास के लिए मांग की थी। जब इनको एक बार मान्यता प्रदान की गई तो इन्हें राजनैतिक विरोध के रूप में व्यापक रूप से प्रयुक्त किया गया।

स्वतन्त्रता का एक दूसरा विचार सरकार का विरोध करना नहीं है वरन् उसके कार्यों में योगदान करना है। बेन्जामिन कॉन्स्टेन्ट (Benjamin Constant) के कथनानुसार स्वतन्त्रता का वर्तमान विचार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का शान्तिपूर्ण उपयोग है, किन्तु इसका परम्परागत अर्थ सामूहिक शक्ति के सक्रिय योगदान में निहित था। इस विचार के अनुसार स्वतन्त्र व्यक्ति वह था जिसे कि सामूहिक निर्णयों में भाग लेने की शक्ति प्राप्त है। उनको ये निर्णय बिना विरोध के स्वीकार करने होते थे। उनकी स्वतन्त्रता की सीमा निर्णयों में योगदान करने तक ही थी उनका विरोध करने की नहीं। रूसो ने सामान्य इच्छा की अपनी मान्यता का आधार कुछ-कुछ इसी विचार को बनाना था। इनके कथनानुसार प्रत्येक वह व्यक्ति स्वतन्त्र है जो कि सामान्य इच्छा की रचना में भाग लेता है। सामान्य इच्छा का विरोध करना

किसी भी व्यक्ति के अधिकार की वस्तु नहीं थी। इस प्रकार स्वतन्त्रता के नाम पर सामान्य इच्छा की तानाशाही को सामने लाया गया। मार्क्स लेनिन एवं अन्य साम्यवादियों को प्रजातन्त्र और स्वतन्त्रता की इस मान्यता के उत्तराधिकारी कहा जा सकता है। विरोध के रूप में स्वतन्त्रता तभी सामने आती है जब कि सरकार खराब हो किन्तु यदि सरकार अच्छी है तो यह जनता की इच्छाओं को अभिव्यक्त करेगी और इसलिए इसके विरोध का कोई प्रश्न ही खड़ा नहीं होता। स्वतन्त्रता का विरोधात्मक रूप असामयिक है।

स्वतन्त्रता के औपचारिक एवं अनौपचारिक दो प्रकार किए जा सकते हैं। इस अर्थ में स्वतन्त्रता का फ्रान्सीसी सिद्धान्त मार्क्स से प्रभावित था। मार्क्स ने औपचारिक एवं वास्तविक स्वतन्त्रता के बीच भेद किया है। औपचारिक स्वतन्त्रता वह है जो कि शुद्ध रूप से कानूनी है और कानूनों पर आधारित है। मार्क्स का कहना था कि प्रेस की स्वतन्त्रता का उस समय क्या महत्व रहेगा जब कि सभी समाचार पत्र शक्ति-सम्पन्न धनवानों के हाथों में हो जाएंगे। इस प्रकार आर्थिक स्थितियों का पर्याप्त महत्व है क्योंकि जो विभिन्न स्वतन्त्रताएं दी जाती हैं उनका निर्धन और अभावग्रस्त लोगों के लिए कोई महत्व नहीं रहता। जिस व्यक्ति का कोई घर नहीं है या जो गन्दी बस्तियों में रहता है उसके निवास की स्वतन्त्रता का इतना महत्व नहीं है। इसी प्रकार जो लोग बचपन में ही काम करने के लिए मजबूर होते हैं और शिक्षा एवं निर्देश प्राप्त करने के लिए पर्याप्त समय नहीं रखते उनको विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता होना कोई अर्थ नहीं रहता। असल में जो स्वतन्त्रता उन्नीसवीं शताब्दी में दी गई थी वह कुछ लोगों की स्वतन्त्रता थी और इसे औपचारिक स्वतन्त्रता कहा जा सकता है। इस विश्लेषण के बाद मार्क्सवादियों ने यह कहा कि पूंजीवादी प्रजातन्त्रात्मक संविधानों द्वारा मजदूरों के एक बड़े समुदाय को जो स्वतन्त्रताएं प्रदान की जाती हैं वे केवल औपचारिक मात्र होती हैं, असल में उनका कोई महत्व नहीं होता। ये अधिकार तथा स्वतन्त्रताएं पूंजीपतियों के हाथों में एक ऐसा साधन देती हैं जिसके सहारे वे मजदूरों का शोषण कर सकें। धनवान लोग प्रेस की स्वतन्त्रता, संघ बनाने की स्वतन्त्रता, राजनैतिक अधिकार एवं प्रत्येक का विरोध करने की पर्याप्त स्वतन्त्रता देने के लिए सदैव उत्सुक रहते हैं; किन्तु दूसरी ओर वे ऐसा प्रबन्ध भी कर लेते हैं जिसके द्वारा व्यवहार में ये विशेषाधिकार केवल कुछ ही लोगों को मिल सकें जिनके पास पर्याप्त धन और पूंजी है। इस प्रकार ये सभी अधिकार मजदूर लोगों की आँखों को धोखा देने के लिए तथा उस शोषण पर पर्दा डालने के लिए होते हैं जिसके कि वे शिकार हैं। इस प्रकार मार्क्सवादियों ने यह निष्कर्ष निकाला कि जब तक पूंजीवादी व्यवस्था कायम है उस समय तक कोई स्वतन्त्रता नहीं रह सकती। व्यक्ति को वास्तविक स्वतन्त्रता तभी प्राप्त हो सकती है जब कि वह पूंजीवाद का गला घोटने में सफल हो जाए। फ्रांस के वर्तमान विचारक मार्क्सवादियों की इन मान्यताओं एवं निष्कर्षों का पूर्ण रूप से समर्थन नहीं करते। यद्यपि उनका यह विश्वास नहीं है कि धन का व्यक्तिगत अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं के क्षेत्र में कोई महत्व नहीं है। वे भी यह मानते हैं कि अधिकारों के प्रयोग के

लिए एक व्यक्ति की भौतिक परिस्थितियां अच्छी होनी चाहिए। अधिकारों की केवल कानूनी परिभाषा मात्र ही पर्याप्त नहीं है।

स्वतन्त्रता की वर्तमान मान्यता [The Present Concept of Liberty]—यह परिभाषित करना अत्यन्त कठिन है कि फ्रांस में नागरिक अधिकारों की वर्तमान मान्यता क्या है। जब हम विभिन्न दृष्टिकोणों को मिलाने का प्रयास करते हैं तो अनेक सैद्धान्तिक उलझनें पैदा हो जाती हैं। ये विरोध प्रायः व्यवहार में इतने स्पष्ट नहीं होते। इस सम्बन्ध में सर्व प्रथम यह उल्लेखनीय है कि उन्नीसवीं शताब्दी के उदारवादियों द्वारा स्वतन्त्रता की जिस मांग को बढ़ावा दिया गया था वह पूर्ण रूप से नष्ट नहीं की गई और विरोध को शक्ति मानने की धारणा एक सीमा तक अब भी बनी रही। यह एक प्रकार से फ्रांस की जनता के मस्तिष्क में जीवित रही और इसकी जड़ें पर्याप्त गहरी बनी रहीं। इस सम्बन्ध में स्वतन्त्रता पर फ्रांस का विचार मार्क्सवादी मान्यता एवं सोवियत संघ के सिद्धान्तों से पूर्णतः भिन्न है। राज्य को व्यक्ति की स्वतन्त्रता के लिए खतरे का प्रतीक माना जाता है। यहां शक्ति को अविश्वास की दृष्टि से देखा जाता है और कानूनों के द्वारा व्यक्ति को शक्तियों का विरोध करने की सामर्थ्य प्रदान की जाती है। फ्रांस का जनमत व्यक्तिगत आर्थिक शक्तियों के प्रभाव से उत्पन्न होने वाले खतरे से पूरी तरह जागरूक है। इस सम्बन्ध में यह उन्नीसवीं शताब्दी के विचारों से पूर्णतः भिन्न है क्योंकि ये विचार एकीकृत आर्थिक उदारवाद पर आधारित हैं और इनकी प्रकृति आशावादी थी। इनका विश्वास था कि वित्तीय एवं आर्थिक तत्व मिल कर कोई ऐसा कार्य नहीं कर सकते जो कि जनहित के विरुद्ध हों। आज फ्रान्स में व्यक्ति को राज्य के विरुद्ध रक्षित करने के साथ-साथ व्यक्तिगत शक्तियों से भी उनकी रक्षा की जाती है। ये व्यक्तिगत शक्तियां मूल रूप से धन की शक्तियां हैं।

कभी-कभी ऐसा करते समय व्यक्तिगत हितों के विरुद्ध राज्य का हस्तक्षेप भी आवश्यक माना जाता है। वर्तमान समय में यह विचार भी पर्याप्त महत्वपूर्ण माना जाता है कि अधिकारों का प्रयोग करने के लिए कुछ वस्तुगत साधनों का होना अत्यन्त आवश्यक है। इस मान्यता के आधार पर ही सन् १९४६ के संविधान की भूमिका में आर्थिक एवं सामाजिक संस्थाओं को हमारे समय की विशेष आवश्यकता माना गया। इन सिद्धान्तों में कार्य करने का अधिकार, कम से कम वेतन की गारन्टी, अतिरिक्त समय का अधिकार, सामाजिक सुरक्षा के कार्यक्रम आदि आते हैं। इन सभी को कल्याणकारी राज्य के आवश्यक तत्व माना जाता है। वैसे जब हम विभिन्न दृष्टिकोणों को समायोजित करने का प्रयास करते हैं तो कुछ कठिनाईयां आती हैं। उत्पादन की कुछ शाखाओं को राष्ट्रीकृत करना पड़ता है ताकि व्यक्ति को व्यक्तिगत आर्थिक शक्तियों के विरुद्ध रक्षित किया जा सके। संविधान की परिभाषा ने किसी भी सम्पत्ति और किसी भी उद्यम को राष्ट्रीकृत करना जरूरी बना दिया जो कि लोकसेवा की प्रकृति के हैं या जिन पर एकाधिकार किया जा सकता है। इससे निश्चय ही राज्य की शक्ति बढ़ जाती है। ऐसी स्थिति में यह आवश्यक हो जाता है कि सत्ता की साथ

व्यक्तिगत शक्तियों को भी बढ़ाया जाए। स्वतन्त्रता की वर्त्तमान फ्रान्सीसी मान्यता के कारण निरन्तर समझौते करने पड़ते हैं। स्वतन्त्रता को आदि भौतिक रूप से परिभाषित नहीं किया जा सकता। इसे अत्यन्त लोचशील प्रकृति के कार्यों में फलीभूत किया जा सकता है।

नागरिक अधिकारों के विभिन्न रूप
[Different Types of Civil Rights]

नागरिक अधिकारों के अनेक रूप हैं। इनका महत्व, व्यापकता एवं प्रकृति इन रूपों पर निर्भर करती है। इन नागरिक अधिकारों में से प्रमुखतः निम्न का उल्लेख किया जा सकता है—

(१) **व्यक्ति की स्वतन्त्रता [Freedom of the Person]**—व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का अर्थ यह है कि एक व्यक्ति के स्वतन्त्रतापूर्वक घूमने पर कोई रोक न लगाई जाये, जब वह अपने घर में व्यवहार करे तो उसे पूर्णरूप से स्वतन्त्रता प्रदान की जाये, उसे स्वेच्छापूर्ण बन्दी बनाने के विरुद्ध स्वतन्त्रता दी जाए, आदि-आदि। स्वतन्त्रता के सम्बन्ध में ये उन्नीसवीं शताब्दी के परम्परागत विचार हैं। इन अधिकारों को फ्रांस में ग्रेट ब्रिटेन आदि देशों की अपेक्षा कम रक्षित किया जाता है। फ्रांस में तो प्रवृति यह है कि विचार एवं अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता पर सीमाएं लगाई गई हैं। उदाहरण के लिये धार्मिक स्वतन्त्रता, अध्यापन की स्वतन्त्रता, प्रेस की स्वतन्त्रता, प्रकाशन की स्वतन्त्रता एवं ऐसी ही अन्य स्वतन्त्रताओं के विरुद्ध प्रतिबन्ध लगाए गए हैं। इसके अतिरिक्त प्रदर्शन करने, सभा करने या संघ बनाने की स्वतन्त्रता के राजनैतिक कार्यों पर भी प्रतिबन्ध लगाया जाता है। फ्रांस की नागरिक अधिकारों की धारणा में विशेषता इसलिए है क्योंकि ऐतिहासिक दृष्टि से इन अधिकारों को प्राप्त करने का संघर्ष उन्हीं के द्वारा किया गया था जो कि प्रजातन्त्रतात्मक शासन के लिये संघर्ष कर रहे थे। अधिकारों की मांग व्यक्तियों द्वारा नागरिकों के रूप में की गई, न कि व्यक्तिगत रूप से। वैसे इस प्रवृति के बारे में अतिशयोक्ति नहीं की जानी चाहिए क्योंकि वहां राजाशाही में भी अनेक नागरिक अधिकारों को मान्यता प्रदान कर दी गई थी।

वन्दी प्रत्यक्षीकरण (Habeas Corpus) के अनुसार स्वेच्छापूर्ण वन्दी वनाने के व्यवहार पर रोक लगाई गई। इस अधिकार के कुछ अपवाद भी हैं। नैपोलियन प्रथम के समय से ही फौजदारी कानून के अनुच्छेद १० के अनुसार जब अपराध और अत्याचार बहुत बढ़े हुए हों अर्थात् राज्य की सुरक्षा खतरे में हो तो किसी भी व्यक्ति को बन्दी बनाया जा सकता है, उसके सामान को छीना जा सकता है और उसके भ्रमण के लिये सीमाएं निर्धारित की जा सकती हैं। प्रीफेक्ट को ऐसा करने की सूचना २४ घण्टे के भीतर-भीतर सरकारी अभियोग चलाने वाले को देनी चाहिए; साथ ही सम्बन्धित कागजात भी उसके पास भेज देने चाहिए। इसके विरुद्ध एक मूल सुरक्षा यही है कि परीक्षण करने वाले अधिकारी को स्वतन्त्रता प्रदान की जाए। यहां फिर एक वार न्यायालय की निष्पक्षता की समस्या उठ खड़ी होती है

और जब तक इस समस्या का उचित समाधान नहीं किया जाता तब तक नागरिकों के अधिकार खटाई में ही पड़े रहते हैं। जब बन्दी बना लिया जाता है तो उसके सम्बन्ध में निवारक नजरबन्दी की समस्या उठती है। बन्दी प्रत्यक्षीकरण की इस समस्या को एक सुझाव के रूप में रखा जाता है। फ्रांस में इससे सम्बन्धित निर्णय न्यायाधीशों द्वारा लिये जाते हैं। वैसे परीक्षण करने वाला न्यायाधीश भी एक बन्दी को प्रावधिक रूप से स्वतन्त्रता प्रदान कर सकता है। किन्तु वह ऐसा केवल गम्भीर मामलों में ही कर सकता है।

यदि वह इस प्रार्थना को अस्वीकार कर देता है तो बन्दी अपील के न्यायालय से राहत प्राप्त कर सकता है। इस सम्बन्ध में पिछले कुछ वर्षों में शक्ति के दुरुपयोग भी हुए हैं और इसलिये सुधार किया जाना अत्यन्त आवश्यक समझा जाता है। जो भी कोई कार्यवाही की जाये वह कानून के अनुसार की जानी चाहिए। दिये जाने वाले दण्ड कानूनन होने चाहिए; वैसे ही थोपे गये नहीं। कानूनों को भी अधिक प्रतिबन्धशील प्रकृति का नहीं होना चाहिए। जब मामले की सुनवाई होती है तो यह एक सार्वजनिक वाद-विवाद का रूप धारण कर लेती है। कानूनी परामर्शदाता को अवसर दिया जाना बाध्यकारी समझा जाता है। जो भी निर्णय लिया जाता है वह नागरिक ज्यूरी द्वारा घोषित किया जाता है। व्यवहार में पुलिस यह प्रयास करती है कि इनमें से कुछ नियमों को मान कर चले। उदाहरण के लिए जब एक गवाह को बुलाने एवं उपस्थित होने के बाद सन्देह की दृष्टि से देखा जाता है तो उसे उसके वकील की उपस्थिति के बिना ही बोलने का अवसर दिया जाता है। कुल मिला कर यह सच है कि यद्यपि शक्तियों का दुरुपयोग होता है किन्तु यह दुरुपयोग बहुत कम होता है।

निवास स्थान चुनने की स्वतन्त्रता व्यक्ति का एक अन्य व्यक्तिगत अधिकार है। कुछ एक अपवादों को छोड़ कर फ्रांस के नागरिकों को जहां वह चाहे वहां रहने की स्वतन्त्रता है और वह बिना किसी कर या औपचारिकता के अपनी चीजों को यहां से वहां ले जा सकता है। एक विवाहित स्त्री का निवास स्थान उसके पति द्वारा निर्धारित किया जाता है; किन्तु फिर भी वह चाहे तो न्यायालय से पृथक निवास स्थान के लिए मांग कर सकती है। छोटे बच्चों का निवास स्थान वही होता है जो उनके मां-बाप का होता है। सेना के लिये सुरक्षित व्यक्तियों द्वारा यदि निवास स्थान बदला जाए तो इसकी सूचना उन्हें देनी होती है ताकि आवश्यकता के समय उनको बुलाया जा सके। व्यक्ति के निवास स्थान का अधिकार ऐसा है जिसके बारे में कोई अधिकारी प्रश्न करने का अधिकार नहीं रखता। इसके कुछ अपवाद माने जाते हैं। अपराधी व्यक्तियों एवं जिन लोगों के अत्याचार सिद्ध हो चुके हैं उनके लिये न्यायिक सत्ताएं घर ढूंढती हैं। यह खोज परीक्षणकारी न्यायाधीश अथवा उसके द्वारा नियुक्त किसी व्यक्ति द्वारा की जाती है। कुछ एक विशेष मामलों में अप्रत्यक्ष करों के संग्रहकर्त्ता, कस्टम ड्यूटी वाले तथा अन्य कुछ करों वाले लोग भी हस्तक्षेप कर सकते हैं। इसी प्रकार सरकारी निरीक्षक भी फैक्ट्रियों को, कारखानों को तथा अन्य निवास स्थानों को देख

सकते हैं तथा समाज कल्याण के कार्यों की क्रियान्विति को देख सकते हैं। इसी प्रकार यदि किसी न्यायिक निर्णय द्वारा ऐसा कहा गया है तो किसी घर से सामान को वसूल करने के लिये भी उस घर में प्रवेश किया जा सकता है। एक सामान्य नियम के अनुसार रात्रि के समय मकानों की देखभाल या पर्यवेक्षण के लिए कार्यवाही नहीं की जा सकती; केवल क्रान्ति के समय, अग्नि लगने के समय, बाढ़ आ जाने पर इसके अपवादपूर्ण व्यवहार हो सकते हैं।

चलने-फिरने की स्वतन्त्रता एक अन्य व्यक्तिगत अधिकार है जो कि नागरिकों को प्रदान किया जाता है। फ्रास के प्रदेश में कोई भी नागरिक स्वतन्त्रतापूर्वक घूम सकता है। इस मौलिक सिद्धान्त के भी कुछ अपवाद हैं। विदेशी यात्रियों के लिए कोई कठोर व्यवस्थापन होना स्वाभाविक ही है किन्तु फिर भी अन्य प्रजातन्त्रात्मक राज्यों की अपेक्षा ये अत्यन्त उदार हैं। फ्रान्स के नागरिक उस समय तक अपना देश नहीं छोड़ सकते हैं जब तक कि उपयुक्त सत्ता द्वारा उन्हें पास-पोर्ट न दिया जाए। यह सत्ता राष्ट्रीय हित के कारण पास-पोर्ट देने से मना कर सकती है। ऐसा होने पर सम्बन्वित व्यक्ति राज्य परिषद् के सम्मुख अपील कर सकता है। इसे एक अत्यन्त मूल्यवान सुरक्षा समझा जाता है, वैसे ऐसी बहुत कम परिस्थितियां आती हैं जब पास-पोर्ट देने से मना कर दिया जाए। निकट के कुछ पड़ौसी देशों को देखने के लिए पास-पोर्ट आवश्यक नहीं समझा जाता है। बैल्जियम, स्विज़रलैण्ड, जर्मनी, इटली आदि देशों में जाने के लिए इसकी जरूरत नहीं है। ऐसी स्थिति में फ्रान्स के किसी भी नागरिक के लिए यह बहुत सरल है कि वह कभी भी अपना देश छोड़ दे। जो विदेशी लोग फ्रांस में प्रवेश पाना चाहते हैं उनको भी अपने देश का पास-पोर्ट प्राप्त करना चाहिए। केवल पड़ौसी देश के लोगों को ही इसकी जरूरत नहीं है। कुछ देशों के नागरिकों से पास-पोर्ट एवं वीज़ा दोनों की ही मांग की जाती है। ऐसे देश वे होते हैं जो कि फ्रांस के नागरिकों से भी ऐसी ही मांग करते हैं। वैसे संयुक्त राज्य अमरीका के नागरिक बिना वीज़ा प्राप्त किए भी फ्रांस में प्रवेश पा सकते हैं किन्ते फ्रांसीसी नागरिक को अमरिका में प्रवेश पाने के लिए वीज़ा की आवश्यकता होती है। संविधान की भूमिका में यह स्पष्ट रूप से कहा गया है कि किसी भी व्यक्ति को फ्रांस में निवास के लिए अधिकार दिया जा सकता है। वैसे व्यवहार में निवास का अधिकार प्राप्त करने के मार्ग में अनेक कठिनाइयां होती हैं और ऐसा करने से पहले सरकार को निर्णय लेना होता है। यह समस्या महत्वपूर्ण है और फ्रांस का जनमत इसके प्रति पर्याप्त जागरूक है।

(२) **विचारों की स्वतन्त्रता [Freedom of Thoughts]**—व्यक्ति को विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता मानवीय जीवन में पर्याप्त महत्व रखती है। विचारों की स्वतन्त्रता में अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, शिक्षा की स्वतन्त्रता एवं धर्म की स्वतन्त्रता आदि आती हैं। विचार हर व्यक्ति के अपने होते हैं और उनको प्रकट करने या न करने के लिए वह स्वतन्त्र होता है। विचारों की स्वतन्त्रता में धार्मिक स्वतन्त्रता का नाम प्रथम रूप से उल्लेखनीय है। फ्रांस के प्रदेश में किसी भी धर्म का स्वतन्त्रता के साथ प्रयोग किया जा सकता

है। राज्य के द्वारा किसी भी एक धर्म को विशेष मान्यता या पक्षपात प्रदान नहीं किया जायगा। ६ दिसम्बर, सन् १६०५ से ही यह स्थिति है। राज्य के द्वारा सभी धर्मों के स्वतन्त्र व्यवहार की रक्षा की जाती है। जो व्यक्ति किसी को एक धर्म विशेष के स्वीकार करने पर जोर देता है अथवा उसे शक्ति के साथ एक धर्म मानने के लिए बाध्य करता है अथवा उसको चुनौती देता है या किसी को उसके धर्म के मानने या प्रचार करने से रोकता है तो उसे सजा दी जायेगी तथा बन्दी भी बनाया जा सकता है। उस पर जुर्माना भी किया जा सकता है। सभी सम्प्रदायों के चर्चों पर राज्य एवं कम्यूनों का अधिकार होता है तथा सभी लोग उनमें आने की सुविधा रखते हैं। इनके ऊपर होने वाला व्यय भार भी राज्य के द्वारा सम्भाला जाता है। धार्मिक स्वतन्त्रता के इस अधिकार से धर्म को राजनीति पर प्रभाव रखने के अवसर प्राप्त हो जाते हैं।

दूसरे प्रकार की स्वतन्त्रता शिक्षा सम्बन्धी स्वतन्त्रता है जो कि अन्य देशों की मान्यता से कुछ भिन्नता रखती है। फ्रांस में राज्य के द्वारा प्राथमिक, माध्यमिक, उच्चतर एवं तकनीकी आदि सभी स्तरों पर बिना किसी पक्षपात के ही एवं बिना किसी धार्मिक या राजनैतिक पूर्वाग्रह के ही निःशुल्क शिक्षा प्रदान की जाती है। व्यक्तिगत रूप से भी शिक्षा के किसी भी स्तर पर शैक्षणिक व्यवस्था की जा सकती है। यहां एक बात यह ध्यान में रखने योग्य है कि उच्चतर शिक्षा की गैर-सरकारी संस्थायें अपने आप को विश्वविद्यालय या फैकल्टी (Faculty) नहीं कह सकतीं। केवल विश्वविद्यालयों को ही डिग्री या डिप्लोमा प्रदान करने का अधिकार है। सरकारी एवं गैर-सरकारी स्कूलों के उन सभी विद्यार्थियों को ये प्रदान किये जाते हैं जो कि सरकारी शैक्षणिक व्यवस्था के अध्यापकों द्वारा निर्मित परीक्षाओं को पारित कर चुके हैं। गैर-सरकारी स्कूल भी चाहें तो अपने स्वयं के डिप्लोमा या डिग्री प्रदान कर सकते हैं। नागरिक सेवा के लिए प्रतियोगी परीक्षाओं के लिए केवल वे ही योग्य माने जाते हैं जिन्होंने कि राज्य द्वारा दिये गये डिप्लोमा प्राप्त किये हैं। विद्यार्थी चाहे किसी भी संस्था में क्यों न पढ़ा हो, ये डिप्लोमा तो निष्पक्षतापूर्वक प्रदान किये जाते हैं। विश्वविद्यालयों के सभी अध्यापक राज्य द्वारा नियुक्त किये जाते हैं तथा वे नागरिक सेवक होते हैं। इस तथ्य के रहते हुए भी फ्रांस के विश्वविद्यालयों को पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त है। वे पूर्णतः स्वतन्त्र प्रतियोगिता के बाद लिए जाते हैं। कार्य करने वाले अध्यापकों की एक जूरी बनती है जो कि नागरिक सेवकों की इस श्रेणी की नियुक्ति करती है। जूरी द्वारा जिनको लिया जाये उन्हीं को नियुक्ति करने वाले मंत्री द्वारा लिया जाता है। अध्यापकों की पदविमुक्ति के विरुद्ध अनेक शक्तिशाली गारन्टियां प्रदान की गई हैं। विश्वविद्यालय को जो स्वतन्त्रता एवं विशेषाधिकार प्रदान किये जाते हैं उनके लिए यह प्रायः ईर्ष्या का पात्र बन जाती है। फ्रांस की विश्वविद्यालय व्यवस्था यद्यपि सर्वाधिक केन्द्रीकृत है किन्तु इतने पर भी यह कहना अतिशयोक्ति नहीं माना जाता कि यह विश्व भर में सर्वाधिक स्वतन्त्र व्यवस्था है। प्रार्थना करने पर एक अध्यापक का एक विश्वविद्यालय से दूसरे में स्थानान्तरण किया जा सकता है। पेरिस विद्या... का सर्वाधिक नाम एवं सम्मान है। अतः यह स्वाभाविक है कि प्रायः ...

अध्यापकों की यह कामना रहती है कि वे अन्तिम रूप से इसमें प्रवेश पा सकें।

१६वीं शताब्दी से ही प्रेस की स्वतन्त्रता को सभी स्वतन्त्रताओं में महत्वपूर्ण माना जाता है। इस काल में राजनैतिक संघर्ष के दौरान इस स्वतन्त्रता ने बहुत महत्वपूर्ण योगदान किया था। उस समय राज्य के विरुद्ध प्रेस की स्वतन्त्रता को पर्याप्त महत्व दिया जाता था। एक प्रेस को उस सीमा तक स्वतन्त्र माना जाता था जिस सीमा तक कि राज्य उसके कार्यों में हस्तक्षेप न कर सके। सन् १८८१ में व्यक्ति को कोई भी समाचार-पत्र निकालने तथा उसमें कोई भी खबर प्रकाशित करने की स्वतन्त्रता दी गई। वर्तमान समय में समस्या यह है कि प्रेस को आर्थिक स्वतन्त्रता कैसे प्रदान की जाये। नाट्यग्रहों की स्वतन्त्रता भी विचारों की स्वतन्त्रता का ही एक रूप है। यह सभायें करने के अधिकार से कुछ-कुछ मिलता-जुलता सा होता है।

जन-शान्ति एवं व्यवस्था के लिए नगरपालिकाओं द्वारा किसी भी नाटक पर रोक लगाई जा सकती है। इस अधिकार के प्रयोग को प्रशासकीय न्यायालयों द्वारा कठोरता के साथ नियन्त्रित किया जाता है। सूचना मंत्री द्वारा सिनेमा को सेन्सर किया जाता है। ऐसा करते समय सूचना मंत्री एक मण्डल की सहायता लेता है। इस मण्डल में कुछ मंत्रालयों जैसे—[illegible] सुरक्षा, राष्ट्रीय शिक्षा, विदेश मामले एवं जन स्वास्थ्य आदि के प्रतिनिधि होते हैं। इसके अतिरिक्त इस मण्डल में सिनेमाओं के लेखक, संचालक, निर्माता, स्वामी एवं आलोचकों के प्रतिनिधि भी होते हैं। सभी चलचित्र इस मण्डल के सामने से होकर निकलते हैं चाहे वे फ्रांस में ही बने हों अथवा उसके बाहर। एक चलचित्र दिखाया जाये इससे पूर्व उसके लिए वीसा प्राप्त करना जरूरी है। प्रायः की जाने वाली सेन्सर अत्यन्त सहन-शीलता के साथ प्रयुक्त की जाती है। जहां तक रेडियो और टेलीवीजन का सम्बन्ध है इनकी स्थिति पूर्णतः भिन्न है। सन् १६३६ से लेकर अब तक फ्रांस के प्रदेश में कोई व्यक्तिगत रेडियो या टेलीविजन स्टेशन स्थापित नहीं हुआ है। इस प्रकार के स्टेशन स्थापित करने की मनाही है। इस प्रकार रेडियो एवं टेलीवीजन पूर्ण रूप से राज्य के हाथों में हैं। चुनावों के समय सरकार द्वारा राजनैतिक स्वतन्त्रता का सम्मान किया जाये इसके लिए पर्याप्त कठोर नियम बनाये गये हैं। रेडियो तथा टेलीवीजन के समय का उम्मीदवारों के बीच में बराबर का [illegible] कर दिया जाता है। यदि ऐसा न किया जाता तो सरकार को [illegible] रहती और इसके कारण अनेक बुराइयां पैदा हो जाती हैं। रेडियो एवं टेलीवीजन पर जो समाचार दिये जाते हैं वे मंत्रियों एवं सत्ताधारियों के पक्ष में रहते हैं। इस प्रकार की वर्तमान व्यवस्था को पर्याप्त आलोचित किया जाता है। यह प्रयास किया जा रहा है कि इस व्यवस्था में शीघ्र ही कुछ सुधार किया जाये।

(३) **संघ बनाने की स्वतन्त्रता (Freedom of Association)** — संघ बनाने की स्वतन्त्रता का प्रभाव, प्रसार एवं महत्व व्यक्तिगत स्वतन्त्रता [illegible] भिन्न होता है। प्रत्येक देश में तथा प्रत्येक राजनैतिक व्यवस्था में आर्थिक दोनों ही समस्याओं को अलग-अलग प्रकार से देखा जाता है। समूहों [को यह] सुविधा रहती है कि वे अधिक शक्तिशाली एवं सशक्त बन सकते हैं

वे सरकार का विरोध कर सकते हैं। यही कारण है कि सरकार संघों को पर्याप्त अविश्वास की निगाह से देखती है। सन् १७८९ के क्रान्तिकारियों ने राज्य तथा व्यक्ति के बीच में आने वाली मध्यस्थ की संस्थाओं को विश्वास प्रदान नहीं किया। इनको व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए खतरनाक माना गया। यही कारण है कि संघ बनाने की स्वतन्त्रता का विकास अन्य स्वतन्त्रताओं की अपेक्षा पर्याप्त धीमी गति से हुआ। वैसे सार्वजनिक प्रदर्शनों ने फ्रांस के जीवन में सदैव ही कुछ न कुछ योगदान अवश्य दिया है। ६ फरवरी, १९३४ के दंगे एवं १७८९ की क्रान्ति के प्रदर्शन कुछ एक उदाहरण हैं। यहां जो भी सार्वजनिक प्रदर्शन होते हैं उनको सामान्य रूप से राजनैतिक प्रकृति का नहीं माना जा सकता। कई बार धार्मिक प्रकृति के प्रदर्शन भी गलियों में होकर निकलते हैं। यह व्यवस्था की गई है कि जब भी कोई सार्वजनिक प्रदर्शन किया जाये उससे पहले ही सरकार की स्वीकृति प्राप्त कर ली जाये। सरकार को यदि यह आशंका हो कि इससे शान्ति एवं व्यवहार को खतरा है तो वह इस प्रकार के प्रदर्शन के लिए स्वीकृति प्रदान करने से मना कर सकती है। राज्य परिषद के सामने अपील करना सदैव ही सम्भव है। व्यवहार में सरकार परिस्थितियों को देखकर कम या अधिक कठोर दृष्टिकोण अपनाती है।

सामान्य समय में सरकार हर किसी प्रदर्शन को बिना अधिक आपत्ति के अनुमति प्रदान कर देती है। यदि उसे यह लगे कि इस प्रदर्शन के खिलाफ भी कोई प्रदर्शन निकल सकता है तथा देश की शान्ति एवं सुरक्षा को खतरा हो सकता है तो वह इस प्रकार के प्रदर्शन पर समय, स्थान आदि की दृष्टियों से सीमायें लगा सकती हैं। यह निर्धारित कर सकती है कि जलूस कहां से कहां तक जायेगा। ऐसी व्यक्तिगत सभायें जिनमें कि व्यक्ति निमन्त्रण के बाद ही शामिल होते हैं उनके लिए किसी प्रकार की सरकारी स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। सन् १७८९ की क्रान्ति के द्वारा सभा करने की स्वतन्त्रता को प्रारम्भ किया गया और इसका पर्याप्त उपयोग किया गया। उस समय क्लब, जहां पर कि लोग नियमित रूप से मिला करते थे उस समय की अत्यन्त महत्वपूर्ण संस्थायें बन गईं। १९वीं शताब्दी के दौरान सभा करने पर रोक लगा दी गई थी। १८४८ की क्रान्ति के समय अवश्य इस अधिकार का प्रयोग करने की स्वतन्त्रता प्रदान की गई थी किन्तु इस काल में की जाने वाली सभाओं के लिए सरकार की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी था; चाहे वह सभा वैज्ञानिक, आर्थिक, धार्मिक या साहित्यिक किसी भी उद्देश्य से की जा रही हो। सभा करने की स्वतन्त्रता को तृतीय गणराज्य के आधीन सन् १८८१ में प्रारम्भ किया गया। इसके बाद केवल यही आवश्यक रह गया है कि सभा करने की सूचना मात्र ही उचित सत्ता को प्रदान कर दी जाए। संघ बनाने की स्वतन्त्रता सभा करने की स्वतन्त्रता से भिन्न होती है; क्योंकि इसमें स्थायित्व रहता है। फ्रांस में किसी भी प्रकार का संघ बनाने की स्वतन्त्रता है किन्तु यदि वह संघ कानूनी स्तर प्राप्त करना चाहे तो उसे इस बात की घोषणा प्रीफेक्ट के सम्मुख करनी होगी और अपने उप-कानून वहां जमा कराने होंगे। स्थित संघों को ताकत के साथ भंग नहीं किया जा सकता जब तक कि उससे शान्ति के लिए खतरा न हो या उसने नैतिकता के प्रति आघात न किया

हो। किसी भी संघ को केवल कानूनी सत्ता द्वारा ही भंग किया जा सकता है।

सघों के सम्बन्ध में ये कुछ सामान्य नियम हैं। इनके अतिरिक्त कुछ विशेष नियम भी बनाए गए हैं इन संघों पर कड़ा नियन्त्रण रखा जाता है। व्यक्तिगत संघों को न्यायालयों द्वारा नहीं बल्कि सरकार द्वारा ही भंग किया जा सकता है। जो भी धार्मिक आदेश प्रदान किए जाते हैं उन्हें फ्रान्स के प्रदेश में क्रियान्वित करने से पूर्व सरकार की स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। यह विनियम धार्मिक आन्दोलन का स्पष्ट परिणाम था। पहले धार्मिक आदेशों को कार्यान्वित करने की अनुमति बहुत कम दी जाती है; यहां तक कि व्यवहार में इस नियम को क्रियान्वित नहीं किया जाता। अधिकांश धार्मिक आज्ञाएं बिना पूर्व आज्ञा के ही क्रियान्वित होती हैं। संघों के प्रति राज्य ने हाल ही में अपना दृष्टिकोण बदल लिया है; इसलिए पिछले दस वर्षों से प्रवृत्ति यह रही है कि जनहित के कार्यों को गैर–सरकारी संघों को सौंप दिया जाए और उनके तथा राज्य के बीच सहयोग स्थापित किया जाए। यह सन् १७८६ की भावनाओं के पूर्णतः विपरीत है जिसके द्वारा मध्यस्थ निकायों को सहन नहीं किया जाता था। वर्तमान समय में इनको अच्छी निगाह से देखा जाता है। कुछ एक स्थानों पर इनको प्रोत्साहन भी दिया जाता है।

(४) आर्थिक स्वतन्त्रता (Economic Freedom)—आर्थिक क्षेत्र में उस दोहरेपन को स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है जो कि नागरिक अधिकारों की फ्रान्स की वर्तमान मान्यता में आ जाता है। व्यक्तिवादी उदारवाद के विचार स्पष्ट रूप से प्रभावशाली हैं। इनके अनुसार आर्थिक स्वतन्त्रता के क्षेत्र में हस्तक्षेप का अभाव एवं प्रतिबन्ध न रखना ही महत्वपूर्ण माना जाता है। वर्तमान समय में कुछ आर्थिक हितों पर राज्य का नियन्त्रण बढ़ाने की प्रवृत्ति भी है ताकि व्यक्तिवादी प्रवृत्तियों को नागरिकों पर दबाव डालने से रोका जा सके। बाजार के भावों को रोकने के लिए भी राज्य के द्वारा पर्याप्त ध्यान रखा जाता है ताकि प्रत्येक नागरिक को जीवन का कम से कम स्तर प्राप्त हो सके तथा नागरिक अधिकारों के उपभोग के लिए कुछ स्वतन्त्रता और सुरक्षा मिल सके। कार्य की स्वतन्त्रता का परम्परावादी अर्थ केवल यह था कि प्रत्येक मजदूर को कार्य चुनने की स्वतन्त्रता है। उन्नीसवीं शताब्दी के दौरान हड़ताल करने के लिए इस विचार का प्रयोग किया गया। आज कार्य करने की स्वतन्त्रता का अर्थ कुछ भिन्न समझा जाता है। इसका एक पहलू व्यावसायिक जीवन चुनने की वास्तविक स्वतन्त्रता को सम्भव बनाना है। तृतीय गणराज्य में जो शैक्षणिक परिवर्तन किए गए उनके परिणामस्वरूप इस क्षेत्र में पर्याप्त सुधार हुआ। इसका एक दूसरा पहलू यह है कि नियुक्तिकर्त्ता एवं मजदूरों के बीच स्थित मौलिक अन्तर को मान्यता दी जाए और मजदूरों को कुछ सुरक्षाएं प्रदान की जाएं ताकि स्वतन्त्रताओं का उपभोग कर सकें। जब कार्य करने के अधिकार को स्वीकार किया गया तो यह मान लिया गया कि बेरोजगार मजदूरों को भी राहत का अधिकार है।

वे सरकार का विरोध कर सकते हैं। यही कारण है कि सरकार संघों को पर्याप्त अविश्वास की निगाह से देखती है। सन् १७८६ के क्रान्तिकारियों ने राज्य तथा व्यक्ति के बीच में आने वाली मध्यस्थ की संस्थाओं को विश्वास प्रदान नहीं किया। इनको व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के लिए खतरनाक माना गया। यही कारण है कि संघ बनाने की स्वतन्त्रता का विकास अन्य स्वतन्त्रताओं की अपेक्षा पर्याप्त धीमी गति से हुआ। वैसे सार्वजनिक प्रदर्शनों ने फ्रांस के जीवन में सदैव ही कुछ न कुछ योगदान अवश्य दिया है। ६ फरवरी, १६३४ के दंगे एवं १७८६ की क्रान्ति के प्रदर्शन कुछ एक उदाहरण हैं। यहां जो भी सार्वजनिक प्रदर्शन होते हैं उनको सामान्य रूप से राजनैतिक प्रकृति का नहीं माना जा सकता। कई बार धार्मिक प्रकृति के प्रदर्शन भी गलियों में होकर निकलते हैं। यह व्यवस्था की गई है कि जब भी कोई सार्वजनिक प्रदर्शन किया जाये उससे पहले ही सरकार की स्वीकृति प्राप्त कर ली जाये। सरकार को यदि यह आशंका हो कि इससे शान्ति एवं व्यवहार को खतरा है तो वह इस प्रकार के प्रदर्शन के लिए स्वीकृति प्रदान करने से मना कर सकती है। राज्य परिषद के सामने अपील करना सदैव ही सम्भव है। व्यवहार में सरकार परिस्थितियों को देखकर कम या अधिक कठोर दृष्टिकोण अपनाती है।

सामान्य समय में सरकार हर किसी प्रदर्शन को बिना अधिक आपत्ति के अनुमति प्रदान कर देती है। यदि उसे यह लगे कि इस प्रदर्शन के खिलाफ भी कोई प्रदर्शन निकल सकता है तथा देश की शान्ति एवं सुरक्षा को खतरा हो सकता है तो वह इस प्रकार के प्रदर्शन पर समय, स्थान आदि की दृष्टियों से सीमायें लगा सकती हैं। यह निर्धारित कर सकती है कि जलूस कहां से कहां तक जायेगा। ऐसी व्यक्तिगत समायें जिनमें कि व्यक्ति निमन्त्रण के बाद ही शामिल होते हैं उनके लिए किसी प्रकार की सरकारी स्वीकृति की आवश्यकता नहीं होती। सन् १७८६ की क्रान्ति के द्वारा सभा करने की स्वतन्त्रता को प्रारम्भ किया गया और इसका पर्याप्त उपयोग किया गया। उस समय क्लब, जहां पर कि लोग नियमित रूप से मिला करते थे उस समय की अत्यन्त महत्वपूर्ण संस्थायें बन गईं। १६वीं शताब्दी के दौरान सभा करने पर रोक लगा दी गई थी। १८४८ की क्रान्ति के समय अवश्य इस अधिकार का प्रयोग करने की स्वतन्त्रता प्रदान की गई थी किन्तु इस काल में की जाने वाली सभाओं के लिए सरकार की स्वीकृति प्राप्त करना जरूरी था; चाहे वह सभा वैज्ञानिक, आर्थिक, धार्मिक या साहित्यिक किसी भी उद्देश्य से की जा रही हो। सभा करने की स्वतन्त्रता को तृतीय गणराज्य के आधीन सन् १८८१ में प्रारम्भ किया गया। इसके बाद केवल यही आवश्यक रह गया है कि सभा करने की सूचना मात्र ही उचित सत्ता को प्रदान कर दी जाए। संघ बनाने की स्वतन्त्रता सभा करने की स्वतन्त्रता से भिन्न होती हैं; क्योंकि इसमें स्थायित्व रहता है। फ्रांस में किसी भी प्रकार का संघ बनाने की स्वतन्त्रता है किन्तु यदि वह संघ कानूनी स्तर प्राप्त करना चाहे तो उसे इस बात की घोषणा प्रीफेक्ट के सम्मुख करनी होगी और अपने उप-कानून वहां जमा कराने होंगे। स्थित संघों को ताकत के साथ भंग नहीं किया जा सकता जब तक कि उससे शान्ति के लिए खतरा न हो या उसने नैतिकता के प्रति आघात न किया

हो। किसी भी संघ को केवल कानूनी सत्ता द्वारा ही भंग किया जा सकता है।

सघों के सम्बन्ध में ये कुछ सामान्य नियम हैं। इनके अतिरिक्त कुछ विशेष नियम भी बनाए गए हैं इन संघों पर कड़ा नियन्त्रण रखा जाता है। व्यक्तिगत संघों को न्यायालयों द्वारा नहीं बल्कि सरकार द्वारा ही भंग किया जा सकता है। जो भी धार्मिक आदेश प्रदान किए जाते हैं उन्हें फ्रान्स के प्रदेश में क्रियान्वित करने से पूर्व सरकार की स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। यह विनियम धार्मिक आन्दोलन का स्पष्ट परिणाम था। पहले धार्मिक आदेशों को कार्यान्वित करने की अनुमति बहुत कम दी जाती है; यहां तक कि व्यवहार में इस नियम को क्रियान्वित नहीं किया जाता। अधिकांश धार्मिक आज्ञाएं बिना पूर्व आज्ञा के ही क्रियान्वित होती हैं। संघों के प्रति राज्य ने हाल ही में अपना दृष्टिकोण बदल लिया है; इसलिए पिछले दस वर्षों से प्रवृत्ति यह रही है कि जनहित के कार्यों को गैर–सरकारी संघों को सौंप दिया जाए और उनके तथा राज्य के बीच सहयोग स्थापित किया जाए। यह सन् १७८९ की भावनाओं के पूर्णतः विपरीत है जिसके द्वारा मध्यस्थ निकायों को सहन नहीं किया जाता था। वर्तमान समय में इनको अच्छी निगाह से देखा जाता है। कुछ एक स्थानों पर इनको प्रोत्साहन भी दिया जाता है।

(४) **आर्थिक स्वतन्त्रता (Economic Freedom)**—आर्थिक क्षेत्र में उस दोहरेपन को स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है जो कि नागरिक अधिकारों की फ्रान्स की वर्तमान मान्यता में आ जाता है। व्यक्तिवादी उदारवाद के विचार स्पष्ट रूप से प्रभावशाली हैं। इनके अनुसार आर्थिक स्वतन्त्रता के क्षेत्र में हस्तक्षेप का अभाव एवं प्रतिबन्ध न रखना ही महत्वपूर्ण माना जाता है। वर्तमान समय में कुछ आर्थिक हितों पर राज्य का नियन्त्रण बढ़ाने की प्रवृत्ति भी है ताकि व्यक्तिवादी प्रवृत्तियों को नागरिकों पर दबाव डालने से रोका जा सके। बाजार के भावों को रोकने के लिए भी राज्य के द्वारा पर्याप्त ध्यान रखा जाता है ताकि प्रत्येक नागरिक को जीवन का कम से कम स्तर प्राप्त हो सके तथा नागरिक अधिकारों के उपभोग के लिए कुछ स्वतन्त्रता और सुरक्षा मिल सके। कार्य की स्वतन्त्रता का परम्परावादी अर्थ केवल यह था कि प्रत्येक मजदूर को कार्य चुनने की स्वतन्त्रता है। उन्नीसवीं शताब्दी के दौरान हड़ताल करने के लिए इस विचार का प्रयोग किया गया। आज कार्य करने की स्वतन्त्रता का अर्थ कुछ भिन्न समझा जाता है। इसका एक पहलू व्यावसायिक जीवन चुनने की वास्तविक स्वतन्त्रता को सम्भव बनाना है। तृतीय गणराज्य में जो शैक्षणिक परिवर्तन किए गए उनके परिणामस्वरूप इस क्षेत्र में पर्याप्त सुधार हुआ। इसका एक दूसरा पहलू यह है कि नियुक्तिकर्त्ता एवं मजदूरों के बीच स्थित मौलिक अन्तर को मान्यता दी जाए और मजदूरों को कुछ सुरक्षाएं प्रदान की जाएं ताकि स्वतन्त्रताओं का उपभोग कर सकें। जब कार्य करने के अधिकार को स्वीकार किया गया तो यह मान लिया गया कि बेरोजगार मजदूरों को भी राहत का अधिकार है।

दूसरे, रोजगार में स्थायित्व का धीरे-धीरे विकास हुआ। राज्य के उद्यमों में काम करने वालों को उस समय तक पद से नहीं हटाया जा सकता जब तक अनुशासनात्मक समिति द्वारा ऐसा करने की सलाह न दी जाए। इस समिति में कर्मचारियों के सदस्य बैठते हैं। जब एक कर्मचारी को उसके विरुद्ध की गई शिकायतों की सूचना दी जाती है तो उसे यह अवसर प्राप्त हो जाता है कि वह अपनी सुरक्षा में तर्क दे सके। गैर-सरकारी उद्यमों में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं होती। जब भी किसी कर्मचारी को हटाया जाता है तो उसे एक साथ धन प्रदान करना होता है इसलिए प्रायः उसे हटाया नहीं जाता। तीसरे, नियुक्ति-कर्त्ताओं की अनुशासनात्मक शक्तियों को कारखाने के नियमों द्वारा प्रतिबन्धित कर दिया गया है। ये नियम उस सामूहिक समझौते के अनुरूप होने चाहिए जो कि राज्य द्वारा सभी उद्योगों के लिए बनाए एवं लागू किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त राज्य द्वारा कम से कम वेतन निश्चित कर दिया जाता है जो सभी नियुक्तिकर्त्ताओं को प्रदान करना होता है। जब तक एक सहनीय कम से कम स्तर की स्थापना नहीं की जाती उस समय तक कोई भी वास्तविक स्वतन्त्रता नहीं रह जाती। व्यापार संघों को बनाने की स्वतन्त्रता सर्व प्रथम सन् १८६४ में मानी गई किन्तु उस समय यह सीमित रूप में थी। पूर्ण स्वतन्त्रता की स्थापना तृतीय गणराज्य के आधीन सन् १८८४ के अधिनियम के द्वारा की गई। अब

मजदूर संघों के बनाने पर कोई प्रतिबन्ध नहीं है। मजदूरों को पर्याप्त कानूनी अधिकार सौंपे गए हैं। जब तक न्यायालय द्वारा उनको शान्ति व्यवस्था एवं नैतिकता केलिए खतरानाक नहीं समझा जाता जब तक वे हटाए नहीं जा सकते। प्रत्येक मजदूर को यह स्वतन्त्रता है कि वह किसी भी श्रमिक संघ का सदस्य बने। कोई भी नियुक्तिकर्त्ता अपने कार्यकर्त्ताओं पर किसी संघ में शामिल न होने के लिए दबाव नहीं डाल सकता। यदि किसी मजदूर को इसलिए पद से हटाया जाता है कि वह मजदूर संघों में सक्रिय भाग ले रहा है तो यह गलत समझा जाएगा।

सार्वजनिक जीवन में श्रमिक संघों द्वारा जो योगदान किया जा रहा है वह अब बदल रहा है। इनको पहले नियुक्तिकर्त्ताओं के विरुद्ध मजदूर वर्ग को प्रोत्साहन देने वाला संगठन समझा जाता था किन्तु अब ये सहयोग के लिए बन गए हैं। इस परिवर्तन के लिए उत्तरदायी अनेक कारण हैं। उदाहरण के लिए व्यापार संघों की प्रकृति, सामूहिक समझौतों का विकास, मजदूरों के झगड़ों के लिए पंच निर्णय की प्रक्रिया, कर्मचारियों के परामर्श-दाताओं की नियुक्ति, नियुक्तिकर्त्ता और मजदूर के झगड़ों पर विचार करने के लिए न्यायालयों में विशेष न्यायाधीश नियुक्त करना तथा आर्थिक परिषद में श्रमिक संघों का प्रतिनिधित्व, आदि। फ्रांस में श्रमिक संघों की प्रकृति एवं दृष्टिकोण अमरीकी संघों से भिन्न हैं। फ्रांस में संघ का यह पृथक कर्त्तव्य माना जाता है कि वह मजदूरों के हितों की देखभाल करे किन्तु वे व्यापार के संचालन में सक्रिय सहयोग नहीं देना चाहते। कुल मिलाकर फ्रान्स के मजदूर संगठन पूंजीवादी व्यवस्था को स्वीकार नहीं करते और वर्ग युद्ध में विश्वास करते हैं। फ्रांस की अर्थव्यवस्था अब भी स्वतन्त्र उद्यम

पर आधारित है किन्तु इसे दो प्रकार से सीमित किया गया है। प्रथम, राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण सरकारी क्षेत्र है। खानें, विद्युत, गैस, रेलवे, अधिकांश नगरपालिका यातायात, अणुशक्ति, शस्त्रों की फैक्ट्रियां, कार बनाने वाली फैक्ट्रियां, आदि राज्य द्वारा अथवा किसी स्थानीय संस्था द्वारा संचालित की जाती हैं। इस राष्ट्रीयकृत क्षेत्र का इसकी व्यापकता के कारण तथा इसके उद्योगों की मूल प्रकृति के कारण अर्थव्यवस्था पर अत्यन्त महत्वपूर्ण प्रभाव है।

राष्ट्रीयकृत उद्योग व्यक्तिगत उद्यमों की एकाधिकारी प्रकृति के सम्भावित दुष्परिणामों से व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए अस्तित्व में आई। राज्य के पास व्यक्तिगत उद्योगों पर नियन्त्रण करने के लिए अनेक महत्वपूर्ण साधन हैं। यह आर्थिक क्रियाओं को सामान्य रूप से विनियमित कर सकती है। यह सहायता अथवा सहयोग देकर व्यापार की किसी श्रेणी की भी सहायता कर सकता है। यह निर्यात या आयात को प्रोत्साहन दे सकता है। ये आर्थिक शक्तियां युद्ध के तुरन्त बाद के काल में अत्यन्त महत्वपूर्ण थीं क्योंकि उस समय निर्मित सामान की कमी के कारण स्वतन्त्र प्रतियोगिता असम्भव हो गई। आज ये शक्तियां बहुत कुछ प्रतिबन्धित हैं। इनमें से अधिकांश का सम्बन्ध कल्याणकारी विनियमों से है; जैसे, कम से कम वेतन, कार्य के घण्टों को निश्चित करना एवं बाध्यकारी सवैतनिक छुट्टियां आदि। इन सबके परिणामस्वरूप देश का प्रत्येक नागरिक जीवन स्तर के कम से कम मापदण्ड को प्राप्त कर सकता है और राष्ट्र के जीवन में वास्तविक योगदान कर सकता है। इस लक्ष्य को ध्यान में रखकर सामाजिक सुरक्षा की एक व्यापक व्यवस्था विकसित की गई है। इसके परिणामस्वरूप व्यक्तिगत उद्यम भी राज्य के पर्याप्त नियन्त्रण में आ गए हैं।

नागरिक अधिकारों की रक्षा
[The Protection of Civil Rights]

अधिकारों को केवल कानूनी मान्यता प्रदान करना ही पर्याप्त नहीं होता। जब तक उनकी सुरक्षा के लिए कोई कानूनी व्यवस्था नहीं की जाती तब तक वे अर्थहीन होते हैं। फ्रान्स में इस समस्या को सर्वोच्च महत्व की समझा जाता है। अधिकारों की घोषणा के अनुच्छेद सोलह के अनुसार जिस समाज में नागरिकों के अधिकारों को सुरक्षा प्रदान नहीं की जाती उस समाज में कोई संविधान ही नहीं हो सकता। इसका अर्थ यह हुआ कि अधिकारों की स्पष्ट घोषणा एवं सर्वाधिक उदार संविधान उस समय तक बेकार हैं जब तक कि उनको लागू न किया जा सके। नागरिक अधिकारों को क्रियान्वित करना कोई सरल काम नहीं है। इसके लिए केवल कानूनी प्रक्रिया पर्याप्त नहीं ठहरती। जनमत एवं नागरिकों का सामान्य दृष्टिकोण भी अपना महत्व रखता है।

नागरिक अधिकारों के लिए सर्वप्रथम कुछ कानूनी सुरक्षाएं प्रदान की जाती हैं। फ्रान्स में संगठित प्रथम कानूनी सुरक्षाएं दमन का विरोध करने एवं याचिका प्रस्तुत करने के अधिकार से सम्बन्धित थीं। इन सुरक्षाओं

के पीछे फ्रान्सीसी क्रान्ति की भावना कार्य कर रही थी किन्तु ये व्यावहारिक दृष्टि से महत्वपूर्ण नहीं थीं। सन् १७९३ के संविधान में यह घोषणा की गई थी कि जब कभी सरकार जनता के अधिकारों का उल्लंघन करे तो जनता एवं जनसंख्या के प्रत्येक वर्ग को उसका विरोध करने का सर्वाधिक पवित्र अधिकार है और अपरिहार्य कर्त्तव्य भी। इस प्रकार की घोषणा आवश्यक होते हुए भी कोई व्यावहारिक महत्व नहीं रखती थी। अधिकारों की सुरक्षा के लिए फ्रान्सीसी व्यवस्था का धीरे-धीरे विकास हुआ। यह विकास व्यवस्थापन का परिणाम कम है और क्रमशः पनपने वाली कानूनी परम्पराओं का परिणाम अधिक है। नागरिक अधिकारों की मौलिक कानूनी सुरक्षा उच्च प्रशासकीय न्यायालयों के अस्तित्व पर निर्भर करती है। यदि यह समझे कि कोई भी सरकारी कार्य, चाहे वह मंत्रालयों का हो अथवा स्थानीय सत्ताओं का, कानून के विपरीत है तो यह उसको रद्द कर सकती है। राज्य परिषद को पर्याप्त स्वतंत्रता प्रदान की गई है और कोई भी साधारण नागरिक यहां तक पहुंच रखता है। कोई भी व्यक्ति प्रत्यक्ष रूप से परिषद में प्रार्थना कर सकता है अथवा वह नीचे के प्रशासकीय न्यायालयों के माध्यम से अपील कर सकता है। इस संबंध में कोई विशेष प्रक्रिया नहीं अपनानी होती। कोई अधिक औपचारिकतायें भी पूरी नहीं करनी पड़ती। राज्य परिषद के महासचिव के नाम एक पत्र लिखना होता है जो केवल इस पत्र के आधार पर ही जांच प्रारम्भ कर देता है। इस प्रक्रिया में किसी वकील की आवश्यकता नहीं होती तथा अन्य कोई भारी खर्चा भी नहीं करना पड़ता। यदि मामला हार जाये तो प्रार्थी के लगभग दस डालर रजिस्ट्रेशन फीस के रूप में लिए जा सकते हैं।

इस प्रकार सरकार या प्रशासन का कोई भी व्यवहार जो कानून द्वारा, संविधान द्वारा अथवा फ्रांस के कानून के सामान्य सिद्धान्तों द्वारा मान्य नागरिक अधिकारों को तोड़ता है, को राज्य परिषद के निर्णय द्वारा रद्द किया जा सकता है। नगरपालिका की रूलिंग, विभागीय विनियम, प्रधानमन्त्री या गणराज्य के राष्ट्रपति द्वारा प्रसारित आज्ञायें तथा संसद की कुछ डिक्रियां भी न्यायालय द्वारा प्रभावहीन बनायी जा सकती हैं। राज्य परिषद द्वारा कानून की सांवैधानिकता का निर्णय नहीं किया जा सकता है। अतः वह संसद के कानूनों पर विचार नहीं करती। सैद्धान्तिक दृष्टि से यह एक गंभीर अपवाद माना जाता है, किन्तु व्यवहार में जहां तक नागरिक अधिकारों का संबंध है यह इतना महत्वपूर्ण नहीं है। फ्रांस जैसे संसदीय देश में जनमत पर्याप्त जागरूक है और नागरिक अधिकारों से सम्बन्धित प्रत्येक कार्य के प्रति वह प्रतिक्रिया करता है। ऐसी स्थिति में यदि संसद ने कोई असंवैधानिक कानून पास किया तो इसका जनमत द्वारा तीव्र विरोध किया जाएगा। संसद यह सब जानती है और अपने व्यवहार को तदनुसार ही मोड़ती है। नागरिक अधिकारों के लिए खतरे का प्रमुख स्रोत कानून नहीं है वरन् सरकार एवं प्रशासन के कार्य हैं और राज्य परिषद को इनके सम्बन्ध में पर्याप्त शक्तियां प्रदान की गई हैं।

फ्रान्स में राज्य परिषद का जिस रूप में प्रयोग किया जाता है वह उसकी मौलिकता है और इसलिए इसे पर्याप्त सम्मान प्राप्त हो गया है।

कुछ अन्य देशों ने भी इस क्षेत्र में फ्रांस की नकल की है। बेल्जियम ने तो व्यवस्था को ज्यों का त्यों ही अपना लिया है। कानूनी रूप से तो परिषद के सदस्य किसी विशेष सुरक्षा का उपयोग नहीं करते। यहां तक कि उनको कार्यकाल की वह सुरक्षा भी नहीं दी जाती जो न्यायपालिका को दी जाती है। सैद्धान्तिक रूप से सरकार इनको पद-विमुक्त कर सकती है किन्तु व्यवहार में वह ऐसा नहीं करती। परिषद की शक्तियां एवं एकता इतनी होती है कि व्यावहारिक दृष्टि से इसके सदस्यों को हटाया नहीं जा सकता। परिषद अपनी सामान्य प्रकृति के कारण ही सरकार के कार्यों को विना किसी पक्षपात या भय के ही देख सकती है तथा उच्चतर प्रशासकीय एवं सरकारी सत्ताओं के कार्यों को भी गैर कानूनी सिद्ध करने में पीछे नहीं रहती।

राज्य परिषद केवल प्रशासकीय एवं कार्यपालिका सत्ताओं के कार्यों पर ही विचार करने की योग्यता रखती है, वह न्यायाधीशों के कार्यो पर विचार नहीं कर सकती। पुलिस शक्तियां सरकारी मुकदमा चलाने वाले के कार्यालय की सत्ता में आती हैं अत: वन्दी बनाना जैसे कार्यों को प्रशासकीय नहीं समझा जाता। निवारक नजरबन्दी की आज्ञा मजिस्ट्रेट द्वारा दी जाती है। इससे यह स्पष्ट किया जा सकता है कि इस क्षेत्र में शक्ति का दुरुपयोग अधिक क्यों होता है तथा व्यक्ति की स्वतंत्रता कम सुरक्षित क्यों हैं। इस प्रकार के शक्ति के दुरुपयोग के विरुद्ध की जाने वाली अपीलें साधारण न्यायालयों में जाती हैं जिसके न्यायाधीश राज्य परिषद के सदस्यों की अपेक्षा कम स्वतंत्र होते हैं। फ्रांस की यह व्यवस्था कुछ अजनबी सी दिखाई देती है। अन्य देशों में व्यावसायिक न्यायाधीशों को व्यक्ति की स्वतंत्रता का रक्षक एवं प्रशासन को उसका शत्रु माना जाता है किन्तु फ्रान्स में वस्तु—स्थिति इसके विपरीत है। यहां की न्यायपालिका शक्ति के दुरुपयोगों से भय खाती है तथा उनको रोकने के लिए अधिक कुछ नहीं करती, जबकि उच्च प्रशासनिक निकाय अर्थात् राज्य परिषद पर्याप्त स्वतंत्र होती है और स्वतंत्रता पर किये जाने वाले आक्रमणों के विरुद्ध कठोर नियंत्रण रखती है। राज्य परिषद की प्रक्रिया से सम्बन्धित केवल मात्र विरोधी बात यह है कि इसके निर्णयों की गति अत्यन्त धीमी होती है। इस पर कार्य भार बहुत अधिक होता है। यह अपनी सफलता के कारण ही परेशानी में पड़ जाती हैं। साधारण नागरिक इस पर बहुत विश्वास करता है अत: यह कार्यों से इतनी लद जाती है कि सर भी ऊपर न उठा सके।

राज्य परिषद में जब अपील की जाती है तथा उस पर जो निर्णय होता है, इन दोनों समयों के बीच पर्याप्त अन्तर आ जाता है, कम से कम दो-तीन वर्ष व्यतीत हो जाते हैं। इससे नियंत्रण की प्रभावशीलता कम हो जाती है। केवल इसमें अपील करने मात्र से तो प्रशासकीय कार्यवाही रोकी नहीं जा सकती और इसके निर्णय में दो या तीन वर्ष लग जाते हैं अत: नागरिकों की समस्या तो हल नहीं होती। यही सोचकर सन् १६५३ में एक महत्वपूर्ण सुधार किया गया। अब निम्नतर प्रशासकीय न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र बढ़ा दिया गया है और अब राज्य परिषद उस प्रत्येक विषय पर विचार करने से बच जाती है जिसका सम्बन्ध प्रशासन के मूल कार्यों से नहीं

है। राज्य परिषद के पास पहले ही विचार के लिए अत्यधिक विषय एकत्रित हो चुके थे अतः इस सुधार का प्रभाव बाद में पर्याप्त हुआ। अब निर्णयों में होने वाली देरी कम हो गई है।

फ्रांस में नागरिक अधिकारों पर नियन्त्रण की जो व्यवस्था अपनायी गई है उसकी कई आधारों पर आलोचना की जाती है। प्रथम, यह कहा जाता है कि संयुक्त राज्य अमरीका की भांति यहां कानून की संवैधानिकता को तय करने के लिए कोई निश्चित व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार का नियंत्रण कुछ अवसरों पर भिन्न–भिन्न रूपों में किया जाता है। यह न्यायालयों द्वारा नहीं वरन् राजनैतिक निकाय द्वारा प्रयुक्त किया जाता है। वर्तमान समय में संवैधानिक समिति को यह अधिकार नहीं है कि संविधान की भूमिका के संदर्भ में वह व्यवस्थापन की परीक्षा कर सके जब कि नागरिक अधिकारों का वर्णन संविधान की भूमिका में ही किया गया है। न्यायपालिका की सीमित स्वतंत्रता फ्रांसीसी व्यवस्था का एक अन्य दोष है। न्यायाधीशों की स्वतंत्रता का अपने आप में पर्याप्त महत्व है जिसके बिना नागरिक अधिकारों की रक्षा करना कठिन बन जाता है। जहां तक नागरिकों के मुकदमों का प्रश्न है, फ्रांस के न्यायाधीश पर्याप्त ईमानदार एवं स्वतन्त्र होते हैं किन्तु सरकार के सम्बन्ध में वे कम स्वतन्त्र हैं क्योंकि उनकी पदोन्नति सरकार की इच्छा पर ही निर्भर रहती है। फ्रांस की न्यायपालिका के पदसोपान में अनेक स्तर हैं और निम्न स्तरों पर प्रदान किये जाने वाले वेतन की मात्रा बहुत कम है। शीर्ष पर केवल कुछ पद ही ऐसे हैं जिनका वेतन इतना होता है कि अन्य सब पदों पर प्राप्त वेतन को मिला दिया जाये तो उसके बराबर रहे। अतः प्रत्येक न्यायाधीश की यह महत्वाकांक्षा रहती है कि अपनी पदोन्नति प्राप्त करे। ऐसा वह सत्ताधारियों की स्वामिभक्ति में रह कर ही कर सकता है। सन् १९४६ में न्यायपालिका की एक सर्वोच्च परिषद स्थापित कर दी गई है। यह परिषद न्यायाधीशों को कुछ स्वतंत्रता प्रदान करती है जो कि अतीत में उनको प्राप्त नहीं थी।

यह कहा जाता है कि नागरिक अधिकारों की रक्षा के लिए चाहे कितनी भी सक्रिय एवं व्यापक नियन्त्रण व्यवस्था क्यों न स्थापित कर ली जाये, यह पूर्णतः अपने लक्ष्य को प्राप्त करने में सफल नहीं हो सकती। जिन लोगों को नागरिक अधिकारों की रक्षा का काम सौंपा गया है यदि वे स्वयं ही स्वतन्त्रता की व्यापकता में विश्वास नहीं करते तो व्यवस्था द्वारा स्वतंत्रता की रक्षा के स्थान पर उसे नष्ट किया जायेगा। स्वतन्त्रता की रक्षार्थ कानूनी संस्थाओं की स्थापना उपयोगी एवं आवश्यक होते हुए भी पर्याप्त नहीं है। जनमत का प्रभाव इस दृष्टि से पर्याप्त महत्व रखता है। देश की सामान्य बनावट तथा इसमें व्याप्त भावना नागरिक अधिकारों की अन्तिम रक्षक है। कोई भी कानूनी नियन्त्रण, अपील का यन्त्र, न्यायाधीशों का मण्डल, संस्था आदि जनता की स्वतंत्रता के लिए गारन्टी नहीं दे सकते जब तक कि जनता स्वयं ही स्वतंत्रता के मूल्य को न समझे। जो लोग स्वतंत्रता का महत्व जानते व मानते हैं वे एक दिन अवश्य इसको प्राप्त कर लेते हैं और प्राप्त करने के बाद उसकी रक्षा करते हैं। कानूनी व्यवस्था में चाहे कैसा भी दोष

होनी चाहिए जो कि स्वतंत्रता विरोधियों को जड़ से ही समाप्त कर दे। केवल तभी व्यक्ति के अधिकार रक्षित हो सकते हैं। यह विचार यद्यपि सामान्यीकरण की प्रकृति का है किन्तु यह एक तथ्य है। यह कहा जाता है कि फ्रांस के राष्ट्रीय चरित्र में यह बात पर्याप्त मात्रा में प्राप्त होती है। वहां के लोगों को किसी क्षेत्र में जब प्रवेश न करने के लिए कहा जाता है तो वे प्रयास करते हैं कि प्रवेश किया जाये। यदि प्रवेश पर रोक न लगाई जाती तो शायद वे इसके लिए इच्छुक भी न होते। इस प्रकार शक्ति की आज्ञाओं को सर झुका कर मान लेने की अपेक्षा यहां के लोग उसका विरोध करने में अधिक रुचि लेते हैं। सत्ता के विरोध की इस प्रवृति के लिए फ्रांस का इतिहास उत्तरदायी है। कृषक परम्परा, जो कि आज भी फ्रांस में कायम है, ने भी राज्य का विरोध करने की भावना का विकास किया है। यह अब उनकी प्रकृति का एक अंग बन चुकी है। यह फ्रांस के लोगों की एक सहज प्रतिक्रिया बन चुकी है कि जब कभी राज्य द्वारा किसी कार्य का प्रस्ताव किया जाता है तो फ्रांस का नागरिक तुरन्त ही उसका विरोध करेगा। उसे राज्य की आज्ञा मानने के लिए तुरन्त ही राजी कर लेना बड़ा कठिन काम है। निम्न स्तर पर आधीनस्थता को न मानना एवं आज्ञाओं का पालन न करना सद्गुण माना जाता है। इन भावनाओं को शिक्षा के माध्यम से और भी अधिक दृढ़ बनाया जाता है। बच्चों को पढ़ाने में फ्रांस की क्रान्ति को अत्यन्त महत्व दिया जाता है। इसको अतीत की एक प्रभावहीन घटना नहीं माना जाता वरन् वर्तमान के जीवन पर प्रभाव रखने वाला एक महत्वपूर्ण पाठ माना जाता है।

क्रांतिकारी समय की भाषा, तरीका, विचार, एवं सिद्धान्त फ्रांस के नवयुवकों में स्वतन्त्रता, विरोध एवं दमन के प्रति विद्रोह की भावना को जागरूक करते हैं। क्रांति का इतिहास फ्रांस में नागरिक शिक्षा का आधार है। यह लोगों को राज्य की आज्ञा का पालन करना कम सिखाती है तथा उसका विरोध करना अधिक सिखाती है। माध्यमिक स्तर पर भी दर्शन एवं साहित्य के द्वारा इसी मूल भावना को दृढ़ बनाया जाता है। यहां यह बात उल्लेखनीय है कि १९वीं शताब्दी के दौरान फ्रांस के लोगों की यह मान्यता रही कि बहुलवादी समाज स्वतन्त्रता के लिए उपयोगी है अतः इसका आदर किया जाना चाहिए। अनेक प्रजातन्त्रात्मक देश ऐसे भी हैं जहां कि राज्य के रूप के बारे में जनता की एक राय है। संयुक्त राज्य अमरीका को इसका एक उदाहरण माना जा सकता है जहां पर कि सरकार की बनावट, सार्वजनिक जीवन के मौलिक तत्व आदि के बारे में लोग एक मत हैं। फ्रांस की वस्तुस्थिति इससे पूर्णतः भिन्न है। पिछले सौ से भी अधिक वर्षों तक सरकार के रूप के सम्बन्ध में दो या तीन विरोधी विचारकों के बीच झगड़ा बना रहा। वर्तमान फ्रांस में साम्यवादियों एवं गैर-साम्यवादियों के बीच जो झगड़ा है उससे कहीं अधिक तीव्र झगड़ा १७८९ की क्रांति के बाद उदारवादियों एवं रूढ़िवादियों के बीच बना रहा। इस प्रकार इस देश के लोग परस्पर विरोधी दर्शनों के बीच रहने के अभ्यस्त हो चुके हैं। इसके परिणामस्वरूप अब उनका विश्वास हो गया है कि इस प्रकार के दर्शनों का अस्तित्व स्वतन्त्रता के लिए एक आवश्यक शर्त है।

फ्रांस के राष्ट्रीय चरित्र की एक मुख्य विशेषता यह है कि यहां की जनता द्वारा विचार, मस्तिष्क एवं बुद्धि के लिए पर्याप्त आदर प्रदान किया जाता है। फ्रांस के बौद्धिक वर्ग को जो प्रभाव एवं सम्मान मिला हुआ है वह कम देशों में ही प्राप्त होता है। यह कहा जाता है कि गणराज्य के भीतर ही एक बुद्धिशीलों का गणराज्य और स्थित है जो कि अपने आपको प्रायः संरक्षक की स्थिति में रखता है। इसके सदस्य वर्गीय पूर्वागृहों से अलग रहने का प्रयास करते हैं। वे वस्तुस्थिति का निष्पक्ष रूप से अध्ययन करते हैं। वे अपने आपको न्याय का अवतार सिद्ध करने का प्रयास करते हैं। फ्रांस का बौद्धिक वर्ग नागरिक अधिकारों का संरक्षक बनने का जो प्रयास करता है उसमें वह आंशिक रूप से सफल भी रहता है।

चुनाव व्यवस्था
(The Election System)

चुनाव की व्यवस्था किसी भी प्रजातन्त्रात्मक राज्य की एक आवश्यक विशेषता है। फ्रांस में सन् १७९२ के चुनावों में वयस्क पुरुषों को मताधिकार प्रदान किया गया किन्तु यह अधिकार इस चुनाव के बाद ही छीन लिया गया। सन् १८०० में कन्सूलेट तथा साम्राज्य के आधीन पुनः निर्वाचन कराये गये। ये निर्वाचन उस समय की तानाशाह सत्ता की इच्छा से कराये गए थे तथा इनमें मतदाताओं को वास्तविक स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं थी। सन् १८४८ की क्रांति के बाद सार्वभौमिक पुरुष मताधिकार को पुनः लागू किया गया किन्तु द्वितीय साम्राज्य ने चुनावों की स्वतन्त्रता को मूलतः समाप्त कर दिया। इसने अधिकारी उम्मीदवार की व्यवस्था को प्रारम्भ किया। इसके अनुसार सरकार चुनाव यन्त्र को जो चाहे ढंग से तोड़-मरोड़ सकती थी ताकि वह अपने उम्मीदवारों के निर्वाचन को निश्चित बना सके। असल में स्वतन्त्र निर्वाचनों की व्यवस्था तो तृतीय गणराज्य की स्थापना के बाद ही नियम बन कर सामने आई। स्त्रियों को मताधिकार बहुत समय तक नहीं दिया गया। २१ अप्रेल, १९४४ के अध्यादेश के आधार पर सन् १९४५ में प्रथम बार महिलाओं को मत देने का अधिकार दिया गया। महिलाओं के मताधिकार का प्रस्ताव तृतीय गणराज्य के आधीन कई बार रखा गया था। इस प्रकार के प्रस्ताव विशेष रूप से प्रथम विश्व युद्ध के बाद सामने आये किन्तु इन सभी प्रस्तावों को उच्च सदन अर्थात् सिनेट द्वारा रद्द कर दिया गया। जो लोग महिलाओं के मताधिकार का विरोध करते थे उनको यह डर था कि ऐसा करने से चर्च एवं पादरियों का राजनीतिक प्रभाव बढ़ जायेगा।

फ्रांस के बाहरी प्रदेश को मतदान का अधिकार सन् १९५७ तक प्रदान नहीं किया गया। यद्यपि ७ मई, १९४६ के लेमिने गुए के कानून ने बाहरी प्रदेशों के सभी निवासियों को फ्रांस की नागरिकता प्रदान कर दी, किन्तु १९४६ के संविधान निर्माता यह नहीं चाहते थे कि प्रत्येक स्वदेशी को मतदान का अधिकार दिया जाए। ऐसी स्थिति में एक अत्यन्त जटिल व्यवस्था को प्रतिबन्धित मताधिकार के रूप में स्थापित किया गया। स्वदेशी नागरिकों की केवल कुछ श्रेणियों को ही मतदान का अधिकार दिया गया। अनेक प्रदेशों में दो प्रकार के मतदाता थे—एक ओर श्वेत निवासी और ...

मूल निवासी। इन दोनों समूहों के सदस्यों की संख्या के बीच भारी असमानता थी। इनके बीच जो असमान स्थिति की व्यवस्था की गई थी वह उपयुक्त नहीं मानी गई। २३ जून, १९५६ के कानून द्वारा बाहरी प्रदेशों के मताधिकार पर लगाई गई इन दोनों ही सीमाओं को हटा दिया गया। अर्थात् अब वहां के सभी नागरिक मत देने का अधिकार रखते थे तथा दोहरी मतदाता व्यवस्था को भी समाप्त कर दिया। इसके बाद इन प्रदेशों में सभी चुनावों के लिए लिंग, जाति, रंग या स्तर आदि का भेदभाव किये बिना ही सार्वभौमिक मताधिकार की स्थापना की गई। इस अधिकार क साथ प्रादेशिक सभाओं का प्रथम चुनाव २३ मार्च, १९५७ को किया गया।

मतदाताओं की योग्यतायें—मतदान का अधिकार फ्रांस की राष्ट्रीयता प्राप्त प्रत्येक उस व्यक्ति को दिया जाता है जो कि २१ वर्ष की आयु पूरी कर चुका है तथा जिसमें कानून द्वारा निर्धारित कोई अयोग्यता नहीं है। सन् १७९२ की प्रावधिक सभा में विदेशियों को भी मतदान का अधिकार दिया गया था। थॉमस पेन (Thomas Paine) एक अमरीकी होते हुए भी फ्रांस की संसद का सदस्य बन गया; किन्तु अब यह अधिकार नहीं है और कोई भी विदेशी फ्रांस के निर्वाचनों में मतदान नहीं कर सकता। विदेशियों को जब फ्रांस का नागरिक बना लिया जाता है तो वे उसके केवल पांच वर्ष बाद ही मतदान में भाग ले सकते हैं। मानसिक रूप से अव्यवस्थित लोग मतदान नहीं कर सकते। सजा प्राप्त व्यक्ति जो कि इस समय बन्दी हैं, मतदान में भाग नहीं ले सकते। न्यायालयों द्वारा दण्ड के रूप में कभी-कभी नागरिकों से उनका मतदान का अधिकार भी छीन लिया जाता है। जिस व्यापारी को दिवालिया घोषित कर दिया जाता है, जो पद से हटाये गये कानून के अधिकारी होते हैं तथा जिन व्यक्तियों को कोई गम्भीर सजा दी जाती है वे सभी मतदान नहीं कर सकते। न्यायालय द्वारा उनका यह अधिकार छीन लिया जाता है। मतदान पर लगाई गई ये सीमायें केवल कुछ ही लोगों को मत देने से वंचित कर पाती हैं। तृतीय गणराज्य की व्यवस्था के अनुसार सेना के सक्रिय लोगों को मत देने का अधिकार नहीं दिया जाता था। यह विश्वास किया जाता था कि सेना के लोगों को राजनीति से कोई सम्बन्ध नहीं रखना चाहिए। यदि ऐसा किया गया तो भय है कि अधिकारीगण अपनी सैनिक टुकड़ियों पर राजनैतिक दबाव डालने की नीति को अपनाने लगेंगे। सन् १९४५ के बाद इस नियम को समाप्त कर दिया गया। अब जो व्यवस्था कायम है उसके अनुसार सक्रिय कार्यकर्त्ता सैनिक भी मतदान कर सकता है। कुछ डाक द्वारा मतदान करने का अधिकार भी रखते हैं।

मतदाता का पंजीकरण स्वतः ही होता है। यह कार्य नगरपालिका सत्ताओं को सौंपा गया है। इनके द्वारा उन सभी लोगों की एक सूची बना ली जाती है जो कि कम्यून में रहते हैं तथा जो मत देने की योग्यता रखते हैं। नगरपालिका सत्ताएं इस कार्य को सुविधापूर्वक कर सकती हैं क्योंकि पंजीकरण कार्यालय भी इन्हीं के आधीन कार्य करते हैं। प्रतिवर्ष इस सूची को बदला जाता है ताकि जो लोग मर चुके हैं अथवा कम्यून को छोड़ चुके हैं उनका नाम निकाल दिया जाये तथा जो नये लोग कम्यून में आ गये हैं तथा

मतदान योग्य उम्र पर आ गये हैं उनके नाम को जोड़ लिया जाये। सूची को बदलने का काल एक जनवरी से दस जनवरी तक एक समिति द्वारा किया जाता है। इस समिति में मेयर, नगर परिषद के प्रतिनिधि एवं प्रीफेक्ट के प्रतिनिधि होते हैं। इस सूची के परिवर्तनों के बारे में कोई भी मतदाता अथवा प्रीफेक्ट अपील कर सकता है। इन मामलों पर नगरपालिका की समिति विचार करती है। वैसे मजिस्ट्रेट के सामने भी अपील की जा सकती है। मतदाताओं की सूची ३१ मार्च को पूरी हो जाती है किन्तु यदि किसी व्यक्ति के सामने निवास स्थान से सम्बन्धित समस्या है तो वह तुरन्त ही कार्यवाही करने के लिए न्यायाधीश से प्रार्थना कर सकता है। पंजीकरण की इस व्यवस्था में मतदाताओं को कोई पहल नहीं करनी होती तथा सारा कार्य बड़े सरल एवं सहज रूप में सम्पन्न कर दिया जाता है। एक कम्यून के प्रत्येक निवासी को पंजीकृत किये जाने के बाद एक मतदान कार्ड दिया जाता है जो उसे मत देते समय दिखाना होता है। किसी भी कम्यून की मतदाता सूची पर नाम लिखाने के लिए एक व्यक्ति को उस कम्यून में कम से कम छः माह तक रहना चाहिए अथवा उसे कम से कम पिछले पांच वर्ष से ही प्रत्यक्ष करदाता होना चाहिए। एक व्यक्ति एक से अधिक कम्यूनों में पंजीकृत नहीं हो सकता।

चुनाव प्रचार एवं मतदान की प्रक्रिया—मतदान की क्रिया ईमानदारी के साथ सम्पन्न की जानी चाहिए—इसके लिए कई एक कदम उठाये जाते हैं। मतदाता को किसी भी दवाव से रोकने के लिए इससे संबन्धित भ्रष्टाचारपूर्ण व्यवहारों पर कई बार कानून द्वारा विचार किया जाता है। चुनाव संबंधी प्रचार पर पर्याप्त नियंत्रण रखा जाता है ताकि उम्मीदवारों के बीच व्यवहार की समानता रह सके। धनवान व्यक्तियों को इस प्रकार चुनाव प्रचार करने से रोका जाता है कि वे गरीब मतदाता की आवाज को खरीद न सकें। चुनाव प्रचार के लिए जो पोस्टर चिपकाये जायें वे इसके लिए निर्धारित स्थानों पर ही चिपकाये जायें जो कि उम्मीदवारों के बीच निर्धारित रूप से बांट दिये जाते हैं। पर्चे तथा चुनाव का कार्यक्रम राष्ट्रीय डाक सेवा द्वारा सभी मतदाताओं को विना कीमत के भेजे जाते हैं। राष्ट्रीय रेडियो सेवा द्वारा सभी उम्मीदवारों को बराबर का समय दिया जाता है। चुनाव से संबंधित इन सभी प्रबन्धों पर एक विभागीय समिति द्वारा कड़ा नियंत्रण रखा जाता है। इस समिति की अध्यक्षता एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है तथा इसमें सभी उम्मीदवारों के प्रतिनिधि रहते हैं।

फ्रांस में अन्य अनेक देशों की भांति मतदान ऐच्छिक कार्य है। इतने पर भी मतदान न करने वालों की संख्या कम ही रहती है। वैसे कई बार ऐसे प्रस्ताव किए गए हैं कि मतदान को आवश्यक बना दिया जाये किन्तु यह

मतदान एवं डाक द्वारा मतदान पर रोक लगादी गई किन्तु १२ अगस्त, १९४६ के कानून के द्वारा उन लोगों को मतदान की सुविधा प्रदान करने का प्रयास किया गया जो कि अपने घर से अनुपस्थित हैं। सेना में कार्य करने वालों के लिए तथा सरकारी काम से बाहर गए हुए नागरिक सेवकों के लिए, डाक द्वारा मतदान की व्यवस्था की गई। गर्भवती स्त्री, समुद्री व्यापारी, अस्पताल में स्थित रोगी भी इसका उपयोग कर सकते हैं। जो सैनिक व्यक्ति या समुद्री व्यापारी फ्रांस से इतने दूर हैं कि छः दिन में भी वहां से डाक नहीं आ सकती तो उनका मत उनके द्वारा निर्धारित किसी अन्य द्वारा दिया जा सकता है। मतदान के समय जनता एवं राजनैतिक दलों के प्रतिनिधि निरन्तर देखभाल रखते हैं। जनता को हर समय मतदान केन्द्रों पर जाने की सुविधा रहती है। मतदान केन्द्रों पर की जाने वाली मतगणना जनता की उपस्थिति एवं उसकी सहायता से की जाती है।

चुनाव सम्बन्धी विवादों का निपटारा—चुनाव सम्बन्धी विवादों के निपटारे के लिए व्यवस्था किया जाना अत्यन्त जरूरी समझा जाता है। फ्रांस में स्थानीय एवं राष्ट्रीय चुनावों के लिए अलग अलग प्रकार की व्यवस्था की गई है जिसके आधार पर चुनाव सम्बन्धी विवादों को तय किया जाता है। साथ ही चुनावों के उचित व्यवहार की व्यवस्था की जाती है। जहां तक स्थानीय निर्वाचनों का प्रश्न है, इनसे सम्बन्धित विवादों को प्रशासकीय न्यायालयों में प्रस्तुत किया जा सकता है और उसके निर्णय के विरुद्ध राज्य परिषद (Council of State) में अपील की जा सकती है। इस प्रकार वे निष्पक्ष रूप से न्याय प्राप्त कर सकते हैं। जहां तक संसदीय चुनावों का सम्बन्ध है उसके सम्बन्ध में यह प्रावधान है कि प्रत्येक सदन अपने सदस्यों के चुनाव के बारे में न्यायाधीश का कार्य करेगा। वैसे दिखने में तो यह व्यवस्था एक प्रजातन्त्रात्मक व्यवस्था है किन्तु यदि बहुमत दल पक्षपातपूर्ण रुख अपना ले तो यह दोषपूर्ण भी बन सकती है। ऐसा होने पर अल्पमत वाले सदस्यों की सुनवाई कम की जायेगी तथा उनके बारे में निष्पक्ष रूप से निर्णय नहीं लिया जा सकेगा।

स्थानीय निर्वाचन

(The Local Elections)

स्थानीय स्तर पर विभागों, कम्यूनों एवं समुद्र पार के प्रदेशों के लिए अलग-अलग निर्वाचन व्यवस्थायें अपनायी जाती हैं। विभागीय स्तर पर प्रत्येक विभाग द्वारा एक महासभा (General Council) का निर्वाचन किया जाता है। यह निर्वाचन एक सदस्यीय एवं द्वितीय मतपत्र के साथ साधारण बहुमत व्यवस्था के साथ किया जाता है। प्रत्येक केन्टन (Canton) द्वारा परिषद के लिए एक व्यक्ति को भेजा जाता है। प्रथम मतपत्र में ही विजय पाने के लिए पूर्ण बहुमत की आवश्यकता होती है। यदि कोई भी उम्मीदवार इतना बहुमत प्राप्त नहीं कर पाता तो द्वितीय मतपत्र को गिना जाता है। यहां जीतने के लिए बहुलता ही पर्याप्त मानी जाती है।

विभाग की भांति प्रत्येक कम्यून द्वारा भी एक नगर परिषद (Municipal Council) का चयन किया जाता है। तृतीय गणराज्य के

आधीन जो चुनाव व्यवस्था अपनायी गई थी उसमें साधारण बहुमत, सूची मतदान, द्वितीय मतपत्र एवं अमर्यादित क्रास-मतदान आदि को अपनाया गया था। प्रथम मतपत्र में उन सभी उम्मीदवारों को विजेता मान लिया जाता था जो कि पूर्ण बहुमत प्राप्त कर चुके हैं, चाहे उनका नाम किसी भी सूची में क्यों न हो। द्वितीय मतपत्र में सर्वाधिक मत प्राप्त लोगों को निर्वाचित मान लिया जाता था चाहे उन्होंने पूर्ण बहुमत प्राप्त किया हो अथवा न किया हो तथा चाहे वे किसी भी सूची में रहे हों।

५ सितम्बर, १९४७ के कानून ने इस परम्परागत व्यवस्था को बड़े कम्यूनों से हटा दिया। पुरानी व्यवस्था अब भी उन कम्यूनों में बनी रही जिनकी जनसंख्या नौ हजार से अधिक नहीं थी किन्तु नौ हजार से अधिक की जनसंख्या वाले सभी कम्यूनों तथा पेरिस को छोड़कर सिने (Seine) विभाग के सभी कम्यूनों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली के आधार पर चुनाव किया जाता है। मतदान में सूची व्यवस्था को अपनाया जाता है। सैद्धान्तिक रूप से क्रास-वोटिंग (Cross-Voting) तथा प्राथमिकतापूर्ण मतदान (Preferential Voting) सम्भव है किन्तु इस विशेषाधिकार का प्रयोग कम किया जाता है। पेरिस तथा सिने द्वारा अठारहवीं एवं उन्नीसवीं शताब्दियों की क्रांति के समय महत्वपूर्ण योगदान किया गया था साथ ही इनका राजनैतिक महत्व भी है अतः इनके लिए निर्वाचन की एक विशेष व्यवस्था को अपनाया गया है। पेरिस की नगर परिषद में ९० सदस्य होते हैं जिनका चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर किया जाता है। शेष का वितरण सर्वोच्च अनुपात के आधार पर किया जाता है। इसमें नौ निर्वाचन जिले हैं जो कि अलग-अलग मतदान करते हैं। सिने की विभागीय परिषद में ९० नगर पार्षद होते हैं तथा ६० पार्षद होते हैं जिनका चुनाव सिने के उप शहरी क्षेत्रों के केन्टनों द्वारा उन्हीं शर्तों पर किया जाता है जिन पर कि नगर पार्षदों का किया जाता है।

समुद्र पार के प्रदेशों का चुनाव भी अपनी कुछ विशेषतायें रखता है। सन् १९५७ की डिक्रियों ने समुद्र पार के प्रदेशों की सभाओं की शक्तियों को बढ़ा दिया तथा उन्हें एक प्रकार से छोटी स्थानीय संसदें बना दिया जिनमें कि एकीकृत चुनाव व्यवस्था को अपनाया गया। उसके बाद से सभी प्रादेशिक सभाओं का चुनाव साधारण बहुमत, एकहरे मत पत्र, निश्चित सूची व्यवस्था के द्वारा किया जाता है। इसमें क्रास-वोटिंग या प्राथमिकतापूर्ण मतदान की व्यवस्था को नहीं अपनाया जाता। इस व्यवस्था का दीर्घगामी लाभ यह बताया जाता है कि इससे दलों की बहुलता समाप्त होती है। इससे कुछ बड़े तथा सुसंगठित दल उत्पन्न होते हैं और व्यवहार में द्विदलीय व्यवस्था का मार्ग प्रशस्त होता है। समुद्र पार के प्रदेशों में इस व्यवस्था को अपनाने का कारण यह था कि स्थानीय स्तर पर मजबूत राजनैनिक दलों की स्थापना हो जाये।

फ्रांस में मतदाता कानून (The Electoral Law) पास किया गया जिसने कि मतदान के दो तरीके सामने रखे। पहला तरीका तीस हजार निवासियों से अधिक की जनसंख्या वालों के लिये हैं। ऐसे कम्यूनों की संख्या १५८ है। दूसरा तरीका तीस हजार से कम जनसंख्या वालों के लिए है। इस की मुख्य विशेषताओं को निम्न प्रकार से वर्णित किया जा सकता है—

तीस हजार से अधिक जनसंख्या वाले कम्यूनों पर लागू होने वाले प्रावधान—सर्वप्रथम उम्मीदवार को अपने नाम की घोषणा करनी होती है। यह घोषणा (Declaration) प्रत्येक मतपत्र के लिये किया जाता है। केवल वे ही सूचियां द्वितीय मतगणना के लिये रखी जा सकती हैं जिनको कि कम से कम दस प्रतिशत मतपत्र प्रथम मतगणना में ही प्राप्त हो गये हैं। द्वितीय मतगणना के समय रखते वक्त उनके मौलिक संगठन में किसी प्रकार का परिवर्तन नहीं किया जाता। यदि किसी उम्मीदवार को अनुपयुक्त घोषित किया जाये तो उस समय घोषित किये गए उम्मीदवारों की संख्या भरे जाने वाले पदों के बराबर होनी चाहिये।

मतदान का तरीका यह रहता है कि सूची मतदान के साथ बहुमत व्यवस्था को अपनाया जाता है। प्रथम मतगणना के साथ जिस उम्मीदवार सूची ने डाले गये मतों का पूर्ण बहुमत प्राप्त किया है उसे सफल मान लिया जाता है तथा इसके कम से कम पंजीकृत मतदाताओं के एक चौथाई मत प्राप्त को विजित मान लिया जाता है। द्वितीय मतगणना के समय केवल सापेक्षिक बहुमत ही पर्याप्त माना जाता है किन्तु द्वितीय मतगणना के लिए जो सूचियां प्रस्तुत की जायें वे प्रथम मतगणना के अनुरूप ही होनी चाहिए। उनमें कोई आन्तरिक परिवर्तन नहीं किया जाना चाहिए।

मतों का विभाजन (Splitting of Votes) की अनुमति प्रदान नहीं की गई है। मत विभाजन का अर्थ यह होता है कि एक मतदाता को प्रस्तुत की गई सूचियां बदलने का अधिकार प्रदान कर दिया जाये। मतदाता को यह अधिकार नहीं दिया गया है कि वह एक ही टिकिट पर विभिन्न सूचियों के उम्मीदवारों को मत दे सकें। मतदाता को यह भी अधिकार नहीं है कि वह मतपत्रों में किसी प्रकार की कटौती या बढ़ोतरी कर सके।

तीस हजार या उससे कम जनसंख्या वाले कम्यूनों पर लागू होने वाले प्रावधान—जिन कम्यूनों के निवासियों की संख्या तीस हजार अथवा उससे भी कम होती है वहां उम्मीदवार की घोषणा करना जरूरी नहीं होता। प्रथम मतगणना में जिस उम्मीदवार को भी पूर्ण बहुमत अर्थात पंजीकृत मतदाताओं की एक चौथाई संख्या में मत प्राप्त हो जायें उसको निर्वाचित मान लिया जाता है। द्वितीय मतगणना के समय सापेक्षिक मतगणना पर्याप्त मानी जाती है। द्वितीय मतगणना के समय नई सूचियां बनाई जा सकती हैं। इन नई सूचियों में वे उम्मीदवार भी जोडे जा सकते हैं जो कि प्रथम मतगणना में रहे थे और नये भी।

इन कम्यूनों में मतों का विभाजन किया जा सकता है। उम्मीदवारों के नामों में भी परिवर्तन किया जा सकता है।

इस प्रकार स्थानीय स्तर पर किये जाने वाले मतदान की मुख्य विशेषतायें यह हैं कि तीस हजार से अधिक और उतनी जनसंख्या वाले कम्यूनों के बीच मतदान की प्रक्रिया के आधार पर पर्याप्त भेद हैं। प्रथम के लिए जो व्यवस्था चुनी गई है वह है सूची व्यवस्था। यह सूची व्यवस्था इस रूप में होती है कि प्रत्येक सूची जो विजेता मानी जाती है वह अपने सभी उम्मीदवारों के साथ ही विजित होती है। मतदाताओं को यह अधिकार नहीं

दिया जाता कि वे दूसरी सूची में से लेकर इस सूची में कुछ नाम जोड़ सकें। बिना परिवर्तन के ही ये सूचियां प्रथम गणना से दूसरी गणना में आजाती हैं।

द्वितीय प्रकार के कम्यूनों में सूची विजेता नहीं होती वरन् उसके उम्मीदवार व्यक्तिगत रूप से विजय प्राप्त करते हैं; क्योंकि यहां प्रत्येक मतदाता को यह अधिकार रहता है कि वह एक सूची के किसी भी उम्मीदवार का नाम काट दे तथा दूसरी सूची में से लेकर उसके स्थान पर नया नाम जोड़ दे। प्रथम एवं द्वितीय मतगणना के बीच में भी इसी तरह से सूचियां बदली जा सकती हैं।

मतदान की प्रणाली में यह जो अन्तर रखा गया उसका कारण स्पष्ट करते हुए यह कहा जाता है कि जो बड़े नगर हैं, राजधानियां हैं, १५८ बड़े प्रान्त हैं वहां के मतदाता अपनी नगरपालिका के अधिकारियों को उनके व्यक्तित्व के कारण नहीं चुनते क्योंकि सामान्यतः वे उनको जानते ही नहीं। वे उनका चुनाव उनके विचारों, उनके कार्यक्रमों एवं राजनैतिक मतों के आधार पर करते हैं। अतः शहर के अच्छे प्रशासन के लिए यह उपयुक्त माना जाता है कि नगर परिषदें एकरूपता पूर्ण होनी चाहिए। इनमें बहुमत तथा विरोधी पक्ष को स्पष्ट रूप से परिभाषित कर देना चाहिए। तीस हजार या इससे कम की जनसंख्या वाले कम्यूनों में मतदाता अपने उम्मीदवारों को भली प्रकार जानते हैं, वे उनके व्यक्तित्व से निकट से परिचित हो सकते हैं। अतः वहां सूची की अपेक्षा व्यक्तित्व के चयन की सुविधा प्रदान की जानी चाहिए।

इस चुनाव व्यवस्था की एक दूसरी विशेषता यह है कि यह मतदान के तथाकथित बहुमत सिद्धान्त पर आधारित है। यह आनुपातिक प्रतिनिधित्व पर आधारित नहीं है। ऐसा होने के कारण हैं। प्रथम कारण यह है कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर किया गया चुनाव एक परिषद में एक रूप बहुमत की रचना को कठिन बना देता है, चाहे वह चुनाव राष्ट्रीय हो अथवा स्थानीय। विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व करने वाले लोग सभी प्रश्नों पर हर समय एकमत नहीं रह सकते। बहुमत का अभाव होने के कारण मेयर को कई बार समझौते पूर्ण सुझाव अपनाने होते हैं। दूसरे, आनुपातिक प्रतिनिधित्व के कुछ निहित दोष होते हैं। यह समूहों में फूट और विभाजन का कारण बनता है तथा इससे प्रदर्शित मतों की संख्या बढ़ जाती है। मतदाताओं में रूढ़िवादिता आती है। इसके कारण उत्पन्न परिस्थितियों में नगरपालिकाओं का कार्य रुक जाता है। तीसरे, बहुमत व्यवस्था के कुछ लाभ हैं। इसके आधार पर चुनी गई नगर परिषद एकता की भावना का अनुभव करती है तथा कोई भी निर्णय लेती है तो उसे पूरा करने में टीम की भावना से कार्य करती है। प्रशासन में प्रभावशीलता बढ़ जाती है तथा रचनात्मक कार्यों के लिए अवसर बढ़ जाते हैं।

९

सामाजिक परिवर्तन और स्थानीय सरकार

[SOCIAL CHANGE AND THE LOCAL GOVT.]

फ्रांस वैसे तो आज भी एक कृषि प्रधान देश है किन्तु उसका सामाजिक जीवन पूरी तरह से कृषक जीवन की विशेषताओं से युक्त नहीं रह गया है। उसमें औद्योगीकरण की अनेक विशेषतायें समाहित हो गई हैं जिसके फलस्वरूप वहां की राजनैतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, शैक्षणिक एवं जीवन की अन्य स्थितियां क्रान्तिकारी रूप से बदल चुकी हैं। औद्योगीकरण की हवा से पूर्व फ्रांस का सामाजिक जीवन बहुत कुछ ऐसा ही था जैसा कि आज के अधिकांश भारतीय गांवों में पाया जाता है। सीधा और सरल जीवन, सांस्कृतिक परम्परायें धर्मयुक्त जीवन, व्यवहार, परोपकार एवं सेवा की भावना से प्रेरित क्रियायें उस समय के सामाजिक परिवेश की विशेषताएं थीं। कहा जाता है उस समय फ्रांस के सामाजिक जीवन में पर्याप्त शान्ति थी। यहां तक कि अनेक अमरीकी यात्री अपने देश के सामाजिक जीवन के दबावों से बचने के लिए तथा राहत पाने के लिए फ्रांस जाया करते थे। वहां के खान-पान में वे अपनी जटिलताओं को भूल जाते थे। संस्कृति एवं सदव्यवहार से पूर्ण आचरण से जो स्थायी एवं सुन्दर अनुभूति उस समय प्राप्त होती थी उसकी क्षणिक सुख से तुलना नहीं की जा सकती। उस समय का फ्रांस यद्यपि भौतिक साधनों एवं सुविधाओं की दृष्टि से इतना सम्पन्न न था जितना की भावनाओं की दृष्टि से। उस समय किसी यात्री की कार ही बीच में अगर खराब हो जाये तो यह सच है कि आस-पास कोई कार की मरम्मत का स्थान नहीं मिल पाता था किन्तु वहां के आस-पास के गांव वालों का जो प्रेम एवं सहयोगपूर्ण दृष्टिकोण देखने को मिलता था वह अपने आप में अनुपम था। गांव का कारीगर उस कार को जैसे-तैसे ठीक करता तब तक यात्री को गांव वालों की ओर से सारी सुविधायें जुटाई जाती थी। उसे खाने-पीने एवं आराम का सारा प्रबन्ध सामर्थ्य एवं सुविधा के अनुसार गांव वालों द्वारा किया जाता था। ऐसी स्थिति में होने वाली असुविधा भी आनन्द के रूप में परिणित हो जाती है। बीसवीं शताब्दी के दिन ज्यों-ज्यों आगे बढ़ते चले गये त्यों-त्यों ये सब बातें अतीत की गाथायें बनती चली गई।

आज का फ्रांस पर्याप्त बदल चुका है। वहां का सामाजिक जीवन अब पहले जैसा नहीं रहा। यदि परम्परागत व्यवहार में सुख खोजने वाला कोई व्यक्ति यहां आये तो उसे घोर निराशा होगी। केवल फल एवं दूध आदि पर मुख्य रूप से निर्भर रहने वाले लोगों के जीवन में मांस और मछलियां आज सामान्य चीज बन चुके हैं। नम्रता एवं सज्जनता जो यहां के सामाजिक जीवन की पहले मुख्य विशेषतायें थीं वे आज अपवाद रूप रह गये हैं। आज के फ्रांस की उसके अतीत से यदि तुलना की जाये तो पाते हैं कि दोनों के बीच भारी अन्तर है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि फ्रांस का रूप बदल गया है तथा यह रूप पिछली एक-दो दशाब्दियों में ही बदला है। यहां यह प्रश्न उठता है कि ये परिवर्तन क्या अपनी गहरी जड़ें रखते हैं अथवा यों ही उथले हैं जो कि ऊपर से देखते ही एक यात्री को प्रभावित करते हैं। इन परिवर्तनों का प्रभाव क्या सम्पूर्ण फ्रांसीसी समाज पर ही है? क्या आज फ्रांस का समाज उस स्तर पर पहुँच गया है जहां कि अमरीका बहुत पहले पहुँच चुका है। कौन सी ऐसी शक्तियां हैं जिन्होंने इस परिवर्तन को प्रोत्साहन दिया है तथा कौनसी शक्तियों ने इसे पीछे रोके रखा है? फ्रांस के अतीत, वर्तमान एवं भविष्य के बीच क्या निरन्तरता है? ये सभी प्रश्न अत्यन्त महत्व रखते हैं तथा इनका सन्तोषजनक समाधान पाने के बाद ही यहां के सामाजिक परिवर्तनों के सही रूप का पता लगाया जा सकता है।

फ्रांस के सामाजिक परिवर्तन के प्रभाव एवं परिमाण की जानकारी के लिए यह उपयुक्त समझा जाता है कि उसके कुछ देहाती समाजों को उदाहरण के लिए ले लिया जाये तथा यह देखा जाये कि द्वितीय विश्व युद्ध के बाद इनमें क्या मुख्य-मुख्य परिवर्तन हुए हैं। ऐसा करना कई कारणों से महत्वपूर्ण है। प्रथम यह कि ग्रामीण लोग फ्रांस के समाज के सर्वाधिक रूढ़िवादी तत्व माने जाते हैं। रूढ़िवादी राजनैतिक विचारों की दृष्टि से नहीं वरन् इसलिए कि वे परिवर्तनों का विरोध करते हैं। यदि हम होने वाले परिवर्तनों पर ध्यान दें तो पायेंगे कि यह केवल नगरों में ही नहीं हुआ है वरन् सम्पूर्ण देश में हुआ है। इस सभी परिवर्तन के अध्ययन की प्रक्रिया में सामाजिक जीवन के विभिन्न पहलुओं के पारस्परिक सम्बन्ध को भी देखना होता है। राजनैतिक विकास ने, आर्थिक परिवर्तनों ने तथा तकनीकी नवीनताओं ने इस विकास की प्रक्रिया को समय-समय पर प्रभावित किया है। सामाजिक जीवन के कुछ मानवीय पहलू भी होते हैं जिनके माध्यम से यह जाना जा सकता है कि परिवर्तनों ने जनता को किस प्रकार व्यक्तिगत रूप से प्रभावित किया तथा जनता ने इस विकास की प्रक्रिया को किस प्रकार प्रभावित किया।

फ्रांस के सामाजिक जीवन के परिवर्तन का अध्ययन करने के लिए उदाहरणार्थ चान्जीआक्स (Chanzeaux) एवं रॉसिलन के दो देहाती समुदायों को लिया जा सकता है। चान्जीआक्स लगभग ११०० निवासियों का कम्यून है जो कि मेन-एट-लोरे के विभाग में आता है। यह फ्रांस के पश्चिमी भाग में है तथा फ्रांस के अन्य अनेक समुदायों की भांति यह राजनैतिक दृष्टि से रूढ़िवादी है और धार्मिक दृष्टि से भक्ति-भावपूर्ण है। रॉसिलन का कम्यून वॉक्लून (Vauclune) विभाग का एक भाग है। इसमें लगभग सात सौ निवासी हैं। राजनैतिक दृष्टि से यहां के लोग या तो मध्यमार्गी हैं

अथवा वामपक्ष की ओर झुके हुए हैं। यद्यपि उनमें से प्रत्येक के जन्म, विवाह, मृत्यु आदि संस्कार चर्च द्वारा ही किये जाते हैं किन्तु बहुत कम लोग नियमित रूप से चर्च में जाते हैं। राजनैतिक एवं सैद्धान्तिक दृष्टि से इन दो समाजों के लोग फ्रांस की संस्कृति के सहायक तत्वों का प्रतिनिधित्व करते हैं। आर्थिक दृष्टि से यहां के लोग न तो गरीब हैं और न धनवान हैं, वरन् वे एक आरामदेह जीवन व्यतीत करते हैं तथा अनेक प्रकार की फसलें उगाते हैं। दोनों कम्यूनों के केन्द्र में एक गांव स्थित है जिसका नाम कम्यून के नाम से सादृश्यता रखता है। इसमें कलाकार, व्यापारी, सरकारी कर्मचारी तथा सेवा निवृत किसान रहते हैं। इनमें से अधिकांश की सहायता अप्रत्यक्ष रूप से उन किसानों द्वारा की जाती है जो कि छोटे प्रदेशों में रहते हैं और पृथक-पृथक खेतों का स्वामित्व करते हैं। इन दोनों ही कम्यूनों के बारे में कोई बात असाधारण नहीं है, अतः इनको परम्परावादी फ्रांसीसी समाज के उदाहरण माना जा सकता है।

सामाजिक परिवर्तन के क्षेत्र
(The Areas of Social Change)

प्रत्येक समाज की अपनी कुछ विशेषतायें, पूर्वाग्रह, मूल्य एवं मान्यतायें होती हैं तथा जो नवीनतायें इनके अनुरूप रहती हैं अथवा कम से कम विरोधी नहीं होतीं उनको वह स्वीकार कर लेता है, अपना लेता है। किन्तु जो नवीनतायें इन सबके विपरीत होती हैं उनको अस्वीकार किया जाता है तथा विरोध किया जाता है। फ्रांस के समाज के बारे में भी ये बातें सच हैं। यहां समाज ने अनेक चीजों को अपना लिया है किन्तु अनेक बातों का विरोध भी किया है। स्वागत एवं विरोध की यह प्रक्रिया ही यहां के विकास की प्रक्रिया है। यहां हम पहले उन क्षेत्रों का अध्ययन करेंगे जिनका फ्रांस के समाज द्वारा परिवर्तन का स्वागत किया गया है। उसके बाद उस क्षेत्र का वर्णन करेंगे जो कि परिवर्तनों के प्रति उदासीन ही नहीं विरोधी भी है। सन् १९५० के रॉसिलन (Roussillon) कम्यून में अब जो परिवर्तन आगये हैं वे मुख्य रूप से मनोवैज्ञानिक हैं।

१९५१ में यहां के लोग निराशा से ग्रस्त थे। भावी जीवन के बारे में उनका अपना एक सपना था जो कि साकार होने से दूर था अतः इनको निराशा हो रही थी। वे प्रथम विश्व युद्ध से पूर्व के अपने अवशेषों को बनाये रखने के लिए प्रयत्नशील थे क्योंकि उनके मतानुसार इस काल में उनके स्वप्न साकार हुए थे। एक दशाब्दी बाद ऐसा लगा कि निराशा ने यहां के लोगों के स्वप्न को ही तोड़ दिया है। असामयिक आदर्श की रक्षा के लिए पहले जिस शक्ति को लगाया जा रहा था अब उसे अन्य उद्देश्यों की साधना के लिए संरक्षित रखा जाने लगा। इन लोगों का स्वप्न और कुछ नहीं वरन् इनकी परिवार की मान्यता थी तथा परिवार का अन्य परिवारों से, समाज से एवं सरकार से विशेष सम्बन्ध था। उनके आदर्श रूप में परिवार एक शक्तिशाली एवं स्वतन्त्र इकाई था, जिसमें माता, पिता एवं बालक सभी सामान्य कल्याण के लिए कार्य करते हैं। यह परिवार एक

इकाई था। यद्यपि एक परिवार को अन्य परिवारों से पृथक रहकर कार्य करना था किन्तु फिर भी वे एक ही सामान्य आदर्श से प्रेरित थे। अतः उनके बीच संघर्ष की संभावना नहीं थी। इस सम्बन्ध को वर्णित करने के लिए परम्परागत रूप से यह उदाहरण दिया जाता था कि शहद की मक्खी के छत्ते की भांति सम्पूर्ण देश की शक्ति उसके व्यक्तिगत कोष्टों अर्थात् इन परिवारों पर आधारित थी। अतः सरकार का प्रमुख कार्य यह था कि वह इन पारिवारिक कोष्ठों को शक्तिशाली बनाये और इस प्रकार उनके पारस्परिक सम्बन्धों को विनियमित करे।

उत्तरदायी परिस्थितियां—फ्रांस के समाज में जो परिवर्तन आये तथा उनका जीवन एवं व्यवहार के प्रति जो दृष्टिकोण बदला उसके लिए उत्तरदायी अनेक कारण थे। बीसवीं शताब्दी की घटनाओं ने यहां के लोगों के परिवार से सम्बन्धित स्वप्न को तोड़ कर रख दिया। प्रथम विश्व युद्ध के प्रारम्भ से ही अनेक ऐसी विपरीत परिस्थितियां आयीं कि वे एक के बाद एक प्रभाव ऐसा डालती चली गईं जिसे शीघ्र ही समाप्त नहीं किया जा सकता था। रॉसिलन कम्यून के लगभग ३८ व्यक्ति युद्ध में मारे गये जो प्रायः परिवारों के मुखिया थे। युद्ध के बाद जो आर्थिक मन्दी आई उसके कारण अनेक परिवारों द्वारा की गई बचत समाप्त हो गई। सन् १९१८ से १९३९ के दौरान अतीत की ओर लौटने के लिए किये जाने वाले सभी प्रयास असफल हो गये। विश्व-व्यापी झगड़े, तकनीकी परिवर्तन, सामाजिक अशान्ति, राजनैतिक गड़बड़ी और सब कुछ फ्रांस के लोगों के स्वप्न के विपरीत ही लगता था। उसके बाद द्वितीय विश्व युद्ध प्रारम्भ हो गया। युद्ध की विध्वंसकारी शक्तियों ने अतीत के स्वप्न को और भी प्रभावशील बना दिया। विची (V.chy) सरकार के समर्थक एवं विरोधी—दोनों ही पुराने फ्रांस को पाने की समान रूप से इच्छा करने लगे। विची सरकार ने अपने नारे—कार्य, परिवार और राष्ट्र में परिवार को स्थान दिया तथा विच्छृंखलित परिवार की संस्था को पुनः जोड़ने के लिए व्यवस्थापन किया ताकि युद्ध के बाद आदर्श को पूरा किया जा सके। दूसरी ओर विरोधियों का यह मत था कि सारा फ्रांस ही एक परिवार है और जर्मनों के जाने के बाद जब विची सरकार समाप्त हो जायेगी तो विभिन्न दल सामान्य कल्याण की साधना के लिए कार्य करते रहेंगे। स्वतन्त्रता प्राप्त करने के बाद भी केवल निराशा ही हाथ लगी। दलीय झगड़े उससे भी अधिक कटु हो गये जितने कि वे युद्ध से पूर्व थे। आर्थिक मन्दी ने एक बार पुनः परिवारों की बचत को समाप्त कर दिया। सन् १९५० के कानून ने सोने के मूल्य को गिरा दिया। अतः जो परिवार यह समझे बैठे थे कि इस सम्पत्ति पर निर्भर रहा जा सकता है उनको भी अपना भ्रम स्पष्ट हो गया। विश्वसनीय जैसी कोई चीज नहीं रह गई। घरों की हालत खराब हो गई थी। समस्याओं को सुलझाने के लिए किये जाने वाले सभी प्रयास असफल सिद्ध हुए। व्यक्तिगत परिवार अब युद्ध के पूर्व की अपनी स्थिति को नहीं लौट सकते थे। तकनीकी परिवर्तनों के प्रभाव से परिवार की दीवारें चरमराती सी नजर आती थीं। सरकार द्वारा परिवार को शक्तिशाली बनाने के लिए जो नीतियां अपनायी गयीं वे या तो निकम्मी थीं अथवा वे उन परिवर्तनों के ही हाथ मजबूत कर रही थीं जो परिवार के

देहाती जीवन में एक नया प्रयोग बोतल की गैस का था जिसके कारण गर्मी एवं अन्य पारिवारिक सुविधाओं से फ्रांस के लोग लाभान्वित हुए। सन् १९५०–५१ में अग्नि का साधन केवल लकड़ियों को जलाने पर तथा स्टोव्ह आदि द्वारा प्राप्त अग्नि ही थी; किन्तु सन् १९५७–५८ में यह स्थिति पूर्ण रूप से बदल गई। यद्यपि इन दोनों ही इलाकों के घर पूर्ववत थे किन्तु वहां अग्नि के इस नये प्रयोग ने जीवन को पर्याप्त प्रभावित किया। कमरे को गर्म करने के लिये, पानी गर्म करने के लिए तथा अन्य उपयोगों के लिए बोतल की गैस का प्रयोग किया जा सकता है। चान्जीऑक्स के खेतों में बोतल की गैस का प्रयोग जीवन की सुविधाओं को बढ़ाने के अतिरिक्त भी प्रभाव रखता है। खाना पकाने की इस नई प्रक्रिया ने ग्रामीण जीवन को कार्यकुशलता प्रदान की।

विद्युत का प्रयोग देहाती जीवन के तकनीकी विकास का एक अन्य उदाहरण है। पहले चान्जीऑक्स तथा रॉसिलन में बिजली नहीं थी किन्तु आज वहां का कोई भी खेत ऐसा नहीं है जहां पर यह सुविधा अभी तक न पहुंची हो। प्रत्येक खेत पर बिजली का पम्प होना एक आम बात है। बोतल की गैस रहने के कारण गर्म पानी के स्रोत भी पैदा किये जा सकते हैं। बिजली के रैफ्रीजरेटरों का प्रयोग भी कोई असाधारण बात नहीं मानी जाती। पहले एक किसान युवती का सबसे कठिन काम जानवरों का दूध निकालना माना जाता था किन्तु आज अनेक खेतों पर दूध निकालने की मशीनें हैं। इनकी सहायता से तथा अन्य उपयोगी यन्त्रों के सहयोगों से किसानों की युवतियां बहुत सारा काम बिना रोजनदारी पर रखी गई लड़कियों की सहायता के ही कर सकती हैं। यहां यह बात ध्यान में रखने योग्य है कि किसानों की गृहणियां अब पहले से कहीं अधिक अपने खेतों के कार्यों में व्यस्त रहने लगी हैं। पहले तो वह अपनी सहायकों को कार्य पर लगा कर स्वयं छुट्टी पा सकती थीं किन्तु अब यह सम्भव नहीं है। यद्यपि वह बिना सहायता के कार्य करती है किन्तु उसे मशीन चलाने के लिए कम से कम घर पर तो रहना ही पड़ता है।

रेडियो तथा टेलीविजन के प्रयोग ने भी फ्रांस के देहाती जीवन पर गहरा प्रभाव डाला है। ये ग्रामीण लोगों के मनोरंजन के साधन हैं तथा उनके अवकाश काटने के साधन हैं किन्तु साथ ही उनके प्रशिक्षण तथा नवीनीकरण के प्रभावपूर्ण सहारे भी हैं। चान्जीऑक्स में दिसम्बर, १९६० के पूर्व कोई टेलीविजन सेट नहीं था किन्तु छः माह बाद ही इस कम्यून में आधे दर्जन से अधिक टेलीविजन आ गये। ज्यों-ज्यों इनका प्रचार अधिक होता

हालत में छोड़ना नहीं चाहते। रॉसिलन में लोग प्राय: चर्च नहीं जाते और इस प्रकार उनके एक साथ मिल कर बैठने के अवसर बहुत कम आते हैं; किन्तु जिन कार्यक्रमों को वे अपने टेलीविजनों पर देखते हैं उनमें असंख्य लोग भाग लेते हैं। इन कार्यक्रमों को देखने वाले लोग भी बहुत होते हैं और इस प्रकार इन सभी के बीच एकता की भावनायें विकसित हो जाती हैं। घर पर सामाजिक सम्पर्क तो आज टूट चुके हैं किन्तु यह सच है कि टेलीविजन के प्रसार से राष्ट्रीय बन्धन मजबूत हुए हैं।

ग्रामीण जीवन में जो भी तकनीकी विकास हुए हैं उनके कारण प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से अनेक लोगों की जीविका पर आघात पहुंचा है। यह आसानी से ज्ञात किया जा सकता है कि पहले खेतों पर काम करने वाले जितने हाथों की आवश्यकता थी उतने में से कितने आज घट गये हैं। दूध दुहने की मशीनों तथा अन्य साधनों ने रोजनदारी पर रखी जाने वाली उन लड़कियों की आवश्यकता को समाप्त कर दिया जो किसान की पत्नी की सहायता के लिये रहती थीं। पहले घोड़े काम में आते थे किन्तु जब से खेतों पर इनकी जगह ट्रैक्टरों ने ले ली है तब से मानव शक्ति की आवश्यकता पर्याप्त घट गई है। इस स्थिति के कारण गांव के कलाकारों पर भी प्रभाव पड़ा है। कलाकार पहले अपने सारे ज्ञान और कौशल को किसी योग्य शिष्य को सौंप देता था किन्तु अब वहां ऐसा कोई भी नहीं था जो इन कलाकारों की साधनापूर्ण विद्या का मनन कर सके तथा उसे ग्रहण करने की तकलीफ उठाये। अनेक कलायें तो समय के परिवर्तनों के कारण महत्व-हीन हो गयीं तथा दूसरी अनेकों की उपयोगिता घट गई। आज के सफल कलाकार वही हैं जिन्होंने अपनी कला एवं कौशल को समय की बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार मोड़ लिया तथा आवश्यकता के अनुरूप ही चीजें बनाने लगे। जिन कलाकारों का व्यवसाय छूट गया उनमें से कुछ तो पर्याप्त कटु स्वभाव के बन गये; किन्तु फिर भी अधिकांश का दृष्टिकोण उन फ्रांस निवासियों से भिन्न नहीं है जो कि तकनीकी विकास को गर्व की निगाह से देखते हैं।

जनसंख्या सम्बन्धी विकास [The Demographic Evolution]:— एक प्रदेश की जनसंख्या की उम्र, प्रवृति, विश्वास, व्यवहार, मान्यतायें एवं रीति रिवाज आदि बातें उस देश के जन जीवन को तय करने में महत्व-पूर्ण रूप से भाग लेते हैं। द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के बाद से ही रॉसिलन में जो जनसंख्या सम्बन्धी परिवर्तन हो रहे हैं वे इतने तीव्रगामी हैं

इस सम्बन्ध में ध्यान रखने योग्य एक अन्य तथ्य यह है कि १९१४ और १९४५ के बीच फ्रांस में जीवन दर कम थी। लोग जब युद्ध में चले गये तो यह स्वाभाविक ही था कि जन्म दर घट जाती। किन्तु युद्ध के बाद जन्म दर में तत्काल ही वृद्धि हुई, तो भी यह बहुत दिनों तक निम्न ही बनी रही। इसका कारण यह था कि जिनके पति युद्ध में मर चुके थे या अपाहिज हो चुके थे वे युवतियां तो बच्चे युक्त हो ही नहीं सकती थीं। दूसरी ओर पति युक्त युवतियों ने भी अपनी तथा परिवार की स्थिति को अधिक सुरक्षित बनाये रखने के लिए प्रजनन की सीमा एक या दो बच्चों तक ही रखी। एक तीसरा तथ्य यह है कि द्वितीय विश्व युद्ध के बाद से इस देश में जन्म दर बढ़ गई है। वैसे प्रत्येक युद्ध के बाद जनसंख्या में कुछ वृद्धि होती है, अतः फ्रांस में भी यह आशानुकूल ही था। किन्तु जब १९५० तथा १९६० में भी यह वृद्धि ज्यों की त्यों ही बनी रही तो यह एक आश्चर्यजनक तथ्य था। फ्रांस में परिवार का आदर्श आकार आज बदल चुका है। दो विश्व युद्धों के बीच युगल प्रायः एक या दो बच्चे पसन्द करते थे किन्तु अब वे तीन, चार या पांच बच्चों तक भी सहर्ष रख लेते हैं।

ये प्रवृत्तियां फ्रांस के प्रत्येक समाज में किसी न किसी मात्र में प्रभाव डाल रही थी। इनके कारण रॉसिलन तथा चान्जीऑक्स के समुदाय भी प्रभावित हुए बिना न रह सके। ऐसा होने से इन दोनों स्थानों के समुदायों पर एक महत्वपूर्ण प्रभाव तो यह हुआ कि यहां सन्ततियों के बीच स्थित संघर्ष बढ़ गया। सन् १९५० में इन कम्यूनों में वृद्ध लोगों की संख्या ज्यादा थी तथा वे नगर सरकार की समस्याओं पर १९वीं शताब्दी के अनुसार विचार करते थे। मेयर तथा नगर परिषद सदैव ही यह पयास करती थी कि करों की मात्रा कम से कम की जाये तथा सरकार के नियन्त्रण एवं हस्तक्षेप को यथासम्भव कम किया जाये। किन्तु पिछले सत्रह वर्षों के दौरान स्थिति बहुत कुछ बदल गई है। आज केवल कुछ वृद्ध ही शक्ति युक्त पदों पर कार्य कर रहे हैं किन्तु उनको भी युवक पीढ़ी द्वारा चुनौती दी जाती है तथा यह कहा जाता है कि सरकार के कार्यों का क्षेत्र उससे कहीं अधिक व्यापक है जितना कि उनके पूर्वजों ने माना था। उन्होंने सरकार को प्रदान की जाने वाली अनेक सेवाओं को एक साधन समझा। वे जनता को अधिक से अधिक सुविधा देना चाहते थे; जैसे, गन्दगी को हटाने, जल वितरण का कार्य करने, शिक्षा एवं मनोरंजन के साधन जुटाने, आदि से सम्बन्धित कार्य। दूसरी ओर वृद्ध लोग सड़कों को गुजरने योग्य बनाने और स्कूलों को खोलने को ही अपने कार्य की इतिश्री मानने लगते हैं। यह बात आज के युवकों से सहन नहीं होती।

सरकारी स्तर पर जो मतभेद और झगड़ा वृद्धों और युवकों में रहता है वह पारिवारिक स्तर पर भी इनमें पाया जाता है। युवक व्यक्ति सदैव यह जानने की इच्छा करते हैं कि वे वृद्ध लोगों का क्या करें और बच्चों के साथ किस प्रकार व्यवहार करें। बीच की उम्र वाले इन दोनों के मध्य में आ पड़ते हैं। परम्परागत रूप से वृद्ध, युवक और बालक तीनों ही पूर्व प्रधान घर की तीन सन्तत्तियां होते हैं। यह घर एक भावनात्मक एवं आर्थिक दोनों

ही प्रकार की इकाई होता है। वर्तमान समय में युवक माता-पिता यह अनुभव करते हैं कि उन्हें अपने बाबा के हस्तक्षेप के बिना अपने बालकों के साथ रहना चाहिए। रॉसिलन और चांजीऑक्स में जब भी कभी सम्भव होता है वृद्ध लोगों को अलग घरों में रहने के लिए समझाया जाता है। कभी-कभी उनके पास खेत होता है और उनको गांवों की ओर जाना होता है। यदि वे खेत पर ही बने रहे तो प्रायः उनके कार्यों के बीच विभाजन कर दिया जाता है। वृद्ध लोग कभी-कभी तो इन प्रबन्धों को स्वीकार कर लेते हैं किन्तु कभी-कभी मुसीबत पैदा हो जाती है। सन् १९६१ की गर्मियों में चान्जीऑक्स के एक किसान की पत्नी और उसके तीन बच्चे गांव में रहते थे। वह अपने पति के परिवार के फ़ार्म पर रह रही थी किन्तु उसके घर के साढ़े तीन कमरों में से दो बड़े कमरों को उसके मां-बाप ने ले रखा था। वृद्ध लोग कार्य करने में असमर्थ थे इसलिए युवक युगल ने उनसे कहा कि उन्हें गांव चला जाना चाहिए किन्तु उन्होंने ऐसा करने से मना कर दिया। अन्त में जब वह युवती अपने तीन बच्चों को डेढ़ कमरे में रखने के कारण परेशान हो गई तो स्वयं ही गांव चली गई। उसका पति प्रत्येक रात देर से शहर को आता था और सुबह होते ही खेत पर चला जाता था। फ्रांस के देहाती समाजों में इस प्रकार के समाधान कोई अनोखी बात नहीं है। ये होते ही रहते हैं किन्तु इनसे अनेक समस्याएं सामने आती हैं।

बालक क्या करेंगे, यह प्रश्न वृद्धों की समस्याओं से भी अत्यन्त महत्वपूर्ण है। जिन बच्चों ने युद्ध के बाद जन्म लिया था वे अब अपनी शिक्षा समाप्त करके काम करने योग्य हो गए हैं; किन्तु उन्हें अब क्या करना चाहिए। परम्परागत रूप से उनके घर पर ही बहुत सारा काम होता है। अपने खेतों या पिता की दुकान पर लड़के और लड़कियां काफी काम कर सकती हैं। यदि ऐसा नहीं है तो कृषक बनने के लिए एक व्यक्ति को खेत पर मजदूर के रूप में काम करना होगा। शादी के बाद जब उसका एक परिवार बन जाता है तो उसे खुद का अपना खेत ढूंढना होता है। अतीतकाल में यह काम अपने आप हो जाता था किन्तु कभी-कभी यदि कुछ नहीं हो पाता तो युवक गांव छोड़कर नगर की ओर चल देता है। जो लोग काम की तलाश में आज नगर जाते हैं उनके भाग्य को देखकर आज के युवकों के माता-पिता भयभीत रहते हैं क्योंकि जब एक व्यक्ति किसान बनने की असफल चेष्टाएं करता रहता है तब तक वह पैंतीस या इससे भी अधिक उम्र का हो चुका होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि एक गांव वाला जब नगर में जाता है तो वह किसी काम के लिए प्रशिक्षित नहीं होता और उसे साधारण मजदूर के रूप में काम करना होता है। कुछ लोगों का यह सन्देह है कि गांव के निवासियों के कारण फ्रांस का शहरीकरण रुक जाता है किन्तु फिर भी वे नगरों को जाने की इच्छा को दबा नहीं पाते।

शहरों का जीवन देहाती जीवन से भिन्न होता है। वहां फैक्ट्री में काम करने वाले अपने मालिक खुद नहीं होते इसलिए उनके व्यक्तित्व में अनामता (Anonymity) एवं पतन आ जाता है; उनके घर एवं रहन-सहन की स्थितियां दयनीय बन जाती हैं; उनके मूल्य ऐसे हो जाते हैं कि

बालकों को अपने माता-पिताओं एवं सम्बन्धियों से दूर कर देते हैं। आज के देहाती माता-पिता यही चाहते हैं कि उनके बालक नगर को न जाएं और घर पर ही रहें; किन्तु समस्या यह है कि गांव में पैदा होने वाले सभी युवक वहां कैसे बने रहें और कैसे अपनी जीविका पैदा करें? तकनीकी विकास के कारण सब फायदे हुए किन्तु इसने मजदूरों की कृषि सम्बन्धी आवश्यकता को कम कर दिया। पहले तो कृषि सम्बन्धी कार्यों में पूरा परिवार लगा रहता था और कुछ मजदूर भी रखने पड़ते थे किन्तु आज मशीनीकरण के कारण अनेक परिवार के सदस्यों की सेवाएं ही बेकार हो जाती हैं। गांवों में कलाकार और दुकानदार के लिए कोई कार्य नहीं बचा है क्योंकि उनके व्यापार समाप्त होते जा रहे हैं। ऐसी स्थिति में युवकों को क्या कार्य सौंपा जाये। इसका एक सुझाव यह दिया जाता है कि इन्हें फ्रान्स के कम आर्कषित क्षेत्रों में स्थित उन खेतों पर भेज दिया जाये जहां कोई पैदावार नहीं होती। यह आशा की जाती है कि ये युवक अपनी मेहनत के सहारे उन खेतों का प्रयोग करना सीख जाएंगे। किन्तु एक ऐसे खेत पर किसी को भेजना बड़ा कठिन है जहां पर कि अच्छा जीवन सम्भव नहीं हो सका था और इसलिए उसे ठुकराया जा चुका है।

इस समस्या का दूसरा समाधान भी सामने आता जा रहा है। नगर के व्यवसायियों ने परम्परागत रूप से ऐसे श्रम का लाभ उठाया है जो उन गांव वालों से कम दामों में प्राप्त हो जाता है जो काम करना चाहते हैं किन्तु अपना घर छोड़ना नहीं चाहते। अठारहवीं शताब्दी में गांव वाले लोग नगर के कपड़ा उत्पादकों के लिए अपने घर बैठ कर ही बुनाई करते थे और अपनी जीविका कमाते थे। वर्तमान समय में इसी प्रकार की व्यवस्था करते हुए कई कारखाने देहाती क्षेत्रों में अपनी शाखा के रूप में एक फैक्ट्री खोल देते हैं। चांजीऑक्स के कुछ मील दूर ही अनेक जूतों की फैक्ट्रियां हैं; कुछ बिजली के बल्ब बनाने की फैक्ट्रियां हैं तथा रेडियो तैयार करने जैसे कुछ उद्यम हैं। ये सभी गांवों में स्थित हैं और यहां के सस्ते श्रम का लाभ उठाते हैं। चांजीआक्स के एक व्यक्ति ने जब टोपी बनाने का एक कारखाना खोला तो उसमें उसके सभी लड़कों को काम मिल गया तथा चार अन्य युवकों और पच्चीस लड़कियों को काम में लिया गया। वैसे इन सभी फैक्ट्रियों का भविष्य अंधकारमय है; क्योंकि ये फैक्ट्रियां बड़ी और अधिक कार्यकुशल फैक्ट्रियों से केवल तभी प्रतियोगिता कर सकती हैं जबकि इनको सस्ता श्रम प्राप्त हो सके किन्तु ज्यों-ज्यों देहाती क्षेत्रों का शहरीकरण होता जा रहा है त्यों-त्यों सस्ते श्रम का प्राप्त होना सन्देहजनक बनता जा रहा है।

आज युवकों के सामने एक दूसरा रास्ता भी है और वह यह है कि वे निकट के नगर में जाकर काम कर सकते हैं और रोज शाम को अपने घर लौट कर आ सकते हैं। यातायात के विकास से पिछले पन्द्रह वर्षों में जो सुविधाएं मिली हैं उनका प्रयोग किया जा सकता है। कभी-कभी नगर परिषद द्वारा घर से काम पर और काम से घर पर लाने का प्रबन्ध किया जाता है ताकि उनका अधिक समय नष्ट न हो।

देहाती युवक प्रौढ़ दुनिया में अपने उचित कार्य को प्राप्त कर सकें इसके लिए एक अन्य सुझाव यह है कि उन्हें अपने काम के लिए तैयार होने हेतु अधिक दिनों तक स्कूल मे रहना चाहिए। यह सुझाव एक ऐसा सुझाव है जिसे गांव के निवासी अधिक गम्भीरता से ले रहे हैं। रॉसीलन तथा चांजीऑक्स दोनों प्रदेशों में शिक्षा के प्रति रुचि बढ़ती जा रही है।

शैक्षणिक विकास (The Educational Development)—प्रारम्भ में रॉसिलन और चांजीऑक्स के लोग शिक्षा के प्राथमिक स्तर को पूरा समर्थन देते थे। उनका विचार था कि उनके बच्चों को लिखना और पढ़ना आना चाहिये तथा उन्हें फ्रांस के इतिहास और भूगोल की जानकारी होनी चाहिये। गांवों के स्कूलों के कार्यक्रम से मां-बाप को केवल तभी शिकायत होती थी जब उन्हें यह अनुभव होता कि उनका बच्चा कठिन काम नहीं कर रहा है। देहाती माता-पिता का यह विश्वास था कि चौदह वर्ष का हो जाने के बाद बच्चे को काम शुरू कर देना चाहिए। सन् १९४१ में माता-पिता को समझाया गया कि वे अपने बालकों को प्राथमिक शिक्षा से अधिक शिक्षा दें। गांव के स्कूलों में १५–१६ वर्ष के कृषक बालकों के लिए अतिरिक्त कक्षाएं चलाई गई जिनमें लड़के फॉर्म के तरीकों का अध्ययन कर सकें और लड़कियां सप्ताह में एक बार गृह-अर्थशास्त्र का अध्ययन कर सकें। मां-बाप का सहयोग प्राप्त करने के लिये सरकार ने इन कक्षाओं में उपस्थित होने वाले छात्रों के माता-पिता को पारिवारिक भत्ता देना प्रारम्भ किया। व्यावहारिक दृष्टि से यह एक अच्छा खासा मजाक लगता था। इन कक्षाओं को पढ़ाने वाले स्कूल के नियमित अध्यापक होते थे जो अपनी अतिरिक्त आय में रुचि लेते थे। वैसे उन्हें उस विशेषीकृत विषय का बहुत कम ज्ञान होता था जिसे वे पढ़ाते थे। दूसरी ओर युवक भी अपने माता-पिता के कहने से कक्षाओं में उपस्थित होते थे और वे इस काम को अधिक गम्भीरता से नहीं लेते थे। जिन दिनों जन्म दर कम थी उन दिनों यह समझा गया कि काम के लिए प्रतियोगिता करने के लिए अतिरिक्त प्रशिक्षण आवश्यक नहीं है। उन्होंने सोचा कि स्कूल में जो एक दिन दिया जाता है वह पूरी तरह से समय को खराब करना है।

सरकार के द्वारा तकनीकी या आगे की शिक्षा में जो रुचि जागृत करने के प्रयास किए गए उनकी भी अवहेलना की गई। केवल उन्हीं बालकों की शिक्षा जारी रखने के लिए प्रोत्साहन दिया गया जिनमें पढ़ने की क्षमता थी और जो खेती के काम के लिए अधिक उपयुक्त नहीं दिखते थे। आगे की शिक्षा के लिए अवसरों में रुचि का अभाव फ्रान्स के कृषक और मजदूर वर्ग में पर्याप्त दिखाई देता है। फ्रांस के विश्वविद्यालयों में किसानों, मजदूरों और कलाकारों के परिवारों से आने वाले विद्यार्थियों की संख्या बहुत कम है यद्यपि इन परिवारों की मात्रा बहुत अधिक है। वैसे आज कृषकों और मजदूरों का यह दृष्टिकोण बदल रहा है। जिन परिवारों में एक या दो बच्चे होते हैं वे समस्या की गम्भीरता को सुलझा लेते हैं क्योंकि वे उनको खेत के काम में लगा लेते हैं किन्तु यदि बालकों की संख्या अधिक है तो छोटे बच्चों को क्या करने दिया जाए यह एक समस्या बन जाती है। किसानों के युवक लड़कों के लिए जीवन की परम्परागत सड़क बन्द मिलती है। अतः उनके

भावी जीवन का विकास किस प्रकार किया जाए ? यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न बन जाता है। चांजीग्रॉक्स में अनेक सामाजिक नेताओं ने इस समस्या के प्रति लोगों का ध्यान दिलाने में बहुत कुछ किया है तथा इसके समाधान के कुछ उपाय सुझाए हैं। इस प्रकार की चिन्ताओं का एक परिणाम यह हुआ कि कुछ सहायक कोर्स प्रारम्भ करने की योजनाएं बनीं। प्रायमिक शैक्षिणिक व्यवस्था को तीन वर्ष और बढ़ा दिया गया। यह व्यवस्था मुख्य रूप से बड़े नगरों में ही कायम रही; क्योंकि कोई भी कम्यून कानूनी रूप से इन अतिरिक्त कक्षाओं को चलाने के लिए तथा वेतन प्रदान करने के लिए बाध्य नहीं था। फ्रांस की जनसंख्या में ज्यों-ज्यों विस्तार हुआ त्यों-त्यों इन सहायक अध्ययनों में लोगों की रुचि बढ़ने लगी। देहाती कम्यूनों में यह समस्या थी कि इन अतिरिक्त कक्षाओं को वहाँ कैसे खोला जाए ? ऐसा भी कोई साधन नहीं था कि बच्चे अपने घर पर रहते हुए नगर में कक्षा पढ़ने के लिए चले जाया करें; किन्तु बाद में इसके लिए बस का प्रबन्ध किया गया और अब शहरों में जाने वाले विद्यार्थियों की संख्या बढ़ने लगी। फिर भी अनेक माता-पिता यह सोचते हैं कि उनके बालकों को नियमित रूप से शहरी वातावरण में नहीं भेजना चाहिए।

देहाती कम्यूनों से अनेक विद्यार्थी तकनीकी स्कूलों में पढ़ने जाते हैं। फ्रांस में ऐसे विद्यार्थियों की संख्या बढ़ रही है। कृषि सम्बन्धी स्कूल विशेष रूप से प्रसिद्धि प्राप्त करते जा रहे हैं, क्योंकि किसानों को यह ज्ञात हो चुका है कि भविष्य तकनीकी कुशलता पर आधारित है। पहले किताबों के आधार पर खेती सीखने वाले विशेषज्ञों के प्रति असन्तोष की भावना रहती थी; किन्तु आजकल यह समझा जाने लगा है कि यूरोप के साझा बाजार में उस समय तक प्रतियोगिता नहीं की जा सकती जब तक कि वे अपने साधनों का आधुनिकीकरण न कर लें। आज का किसान तकनीकी शिक्षा के महत्व को जानता है और अपने बालकों को प्रदान करने के लिए इच्छुक है। तकनीकी शिक्षा पर जोर देने और सहायक कोर्सों का विकास करने पर प्रभाव डालने का अपने आप में महत्व है; क्योंकि इससे एक सामाजिक अन्तर पैदा हुआ है जो कि परम्परागत शैक्षणिक व्यवस्था को आज से भिन्न करता है। वैसे सहायक कोर्सों के विकास के कारण सामाजिक असमानताएं बढ़ गई हैं।

स्कूल व्यवस्था का प्रजातन्त्रीकरण करने की इच्छा तथा आधुनिक आवश्यकताओं के अनुसार स्कूलों में सुविधाएं जुटाने के लक्ष्य ने सरकार को शिक्षा के सम्बन्ध में सुधार करने के लिए अनेक डिग्रियाँ प्रसारित करने को प्रेरित किया। अब प्राथमिक एवं माध्यमिक शिक्षा के बीच के अन्तरों को मिटा दिया गया है। तेरह वर्ष की उम्र तक सभी बच्चों को एक से शैक्षणिक कार्यक्रम में रखा जाएगा। उसके बाद प्रत्येक बच्चे की सामर्थ्य का मूल्यांकन किया जाएगा कि वह आगे पढ़ने की कितनी योग्यता रखता है। उसके बाद चार प्रकार की शिक्षाएं उपलब्ध कराई जायेंगी। सामान्य शिक्षा और तकनीकी प्रशिक्षण में अल्पकालीन और दीर्घकालीन दोनों प्रकार के कार्यक्रम रखे जाएंगे। शिक्षा के क्षेत्र में नए कार्यक्रमों को क्रियान्वित किया

आ रहा है। इस सम्बन्ध में एक बात निश्चित है, वह यह कि तकनीकी विकास ने तथा जनसंख्या के नए रूप ने शिक्षा की आवश्यकता को सामने रखा है जिसकी जनता अवहेलना नहीं कर सकती। शिक्षा का योगदान महत्वपूर्ण है। यह फ्रांस के शहरीकरण एवं प्रजातन्त्रीकरण में अप्रत्यक्ष रूप से प्रभाव रखती है।

शहरीकरण की प्रक्रिया [The Process of Urbanisation]—फ्रांस के शहरी एवं ग्रामीण जीवन के बीच जो अन्तर अब तक पाये जाते थे वे अब कम होते जा रहे हैं। किसान तथा ग्रामीण लोग अधिक से अधिक नगरों की ओर अग्रसर होते जा रहे हैं और पूंजीपति लोगों ने ग्रामीण क्षेत्रों में अपनी क्रियायें बढ़ा दी हैं। गांव को पहले किसान के जीवन का एक मुख्य केन्द्र समझा जाता था। यह उसका प्रशासनिक केन्द्र, धार्मिक केन्द्र था तथा आर्थिक केन्द्र था। किन्तु अब यातायात के साधनों का विकास हो जाने के कारण किसान अपनी अधिकांश आवश्यकताओं को नगरों में पूरी करता है। प्रशासकीय दृष्टि से तो अब भी गांव उसका केन्द्रीय स्थान है जहां पर कि वह मतदान करता है, अपने बच्चों के जन्म को पंजीकृत कराता है तथा शराब के उत्पादन की घोषणा करता है किन्तु आर्थिक दृष्टि से यह बहुत कुछ अपने कार्यों को खो चुका है। कोई भी किसान यह नहीं सोचता कि वह अपने उत्पादन को गांव में लाकर ही बेचे क्योंकि यहां उसके माल की बिक्री सुविधापूर्वक तथा अच्छी कीमत पर नहीं हो पाती। रॉसिलन को उदाहरण के लिए लिया जा सकता है। यहां पर पुराने बाजार को बहुत पहले ही दीवालों से घेर दिया गया तथा उसे मनोरंजन हॉल में परिवर्तित कर दिया गया। चान्जीऑक्स में एक व्यक्ति रविवार की सुबह को शहर के चौराहे पर फूल बेचता है किन्तु वह कम्यून का निवासी नहीं है। किसान लोग तथा उनकी पत्नियां शहर में जाकर ही अपनी विभिन्न सामग्रियों को बेचते हैं। ऐसा करने में उनको अधिक कठिनाई नहीं होती और लाभ अधिक हो जाता है।

एक समय नगरों में जाना बुरा समझा जाता था किन्तु आज यह बात नहीं है। देहाती प्रदेशों का एक डाक्टर आज किसी रोगी को शहर के अस्पताल में भेजने में कोई आपत्ति नहीं समझता क्योंकि वहां उसका इलाज अच्छी तरह से हो सकता है। वैसे कुछ देहाती मातायें अपने बच्चों को घर पर ही रखना अच्छा समझती हैं। चान्जीऑक्स में कोई ऐसा डाक्टर नहीं है जो कि यहीं पर रहता हो। आधुनिक काल में यातायात की सुविधायें बढ़ जाने के कारण न केवल रोगी ही शहर को जा सकते हैं किन्तु साथ ही उनके संबंधी भी बिना किसी परेशानी के उसे देखने को जा सकते हैं। पहले शहर जाने का अर्थ होता था कि अपने पूरे दिन के काम को छोड़ा जाये किन्तु आज यह साधारण बात बन गई है।

शहरी जीवन के अनेक आकर्षण ऐसे हैं जो कि देहाती लोगों को अपनी ओर आकर्षित करते हैं। युवक लोग सिनेमा देखने के लिए अथवा नृत्यों के कार्यक्रमों को देखने के लिए शहर की ओर जाने के लिये लालायित रहते हैं तथा वहाने के लिए कोई भी काम निकाल लेते हैं। जो लोग खेल-कूद में अधिक

रुचि लेते हैं उनके लिए भी नगर एक आकर्षण का केन्द्र होता है। नगर बालकों के लिए भी अधिक से अधिक मनोरंजन के केन्द्र बनते जा रहे हैं। क्रिसमस के एक दिन पूर्व बालकों को सजावट दिखाने के लिये नगर में जाया जाता है। मनोरंजन के लिए लोग केवल आसपास के नगरों में ही नहीं जाते वरन् वे मुख्य नगरों तक भी समय-समय पहुंचते रहते हैं।

दूसरी ओर शहर के निवासी भी गांवों की ओर आकर्षित होते जा रहे हैं। यद्यपि उनके लिये कारण दूसरे हैं। नगर के व्यापारियों एवं विक्रेताओं को अपने सामान के लिए गांवों में अच्छा बाजार प्राप्त होता है। शहरी जीवन एवं चीजों के प्रति देहाती लोगों की रुचि बढ़ने के कारण वे उनको ख़रीदने में भी उत्साह दिखाने लगे हैं। वैसे नगरों के यात्री एवं व्यापारी कुछ मात्रा में पहले भी गांवों में आया करते थे। प्रायः फेरी वाले लोग जो कि पैदल ही अपने कुछ सामान के साथ गांवों में आ जाते थे, वे रात गांव में ही किसी किसान की झोंपड़ी में बिताते थे किन्तु आज के सौदागर कुछ भिन्न प्रकृति के हैं। वे अपना सामान किसी ट्रक में रखकर रोज सुबह शहर से निकलते हैं तथा ग्रामीणों को सामान बेचने के साथ-साथ उनके साथ बात-चीत करते हैं और विभिन्न समस्याओं पर शहरी दृष्टिकोण सामने रखते हैं।

गांव के लोग अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए जितना अधिक शहरों की ओर जाने लगे हैं तथा शहरी व्यापारी देहाती क्षेत्रों में अपना सामान जितना अधिक लेकर आने लगे हैं उतना ही गांवों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवायें, संख्या एवं गुण में कम हो गई हैं। गांवों में कोई डाक्टर नहीं है। वहां के कलाकार एवं दूकानदार भी धीरे-धीरे समाप्त होते जा रहे हैं। पहले देहाती लोग जो सुन्दर चीजें बनाते थे वे आज उतने दामों में बिक नहीं पाती। इसका एक कारण यह है कि लोगों के रहन-सहन में उनका उतना महत्वपूर्ण स्थान नहीं रहा है और दूसरे, उनसे सस्ते दामों में जब शहरी चीजें प्राप्त हो जाती हैं तो कोरी कलाकारी के लिए अधिक दाम देना बहुत कम लोग ही पसन्द करते हैं। शहरों में चीजों के नित नये डिजाइन तथा फैशन आते रहते हैं। देहाती कलाकार इतनी जल्दी अपने आपको बदल नहीं पाता; परिणामस्वरूप उसे प्रतियोगिता में पीछे रहना पड़ता है।

नगरों से गांवों की ओर जाने के पीछे केवल यही कारण नहीं है कि इससे लाभ होता है वरन् यह भी है कि यह आनन्ददायक है। जून से लेकर सितम्बर के महीनों तक अनेक शहरी लोग गांव में रहना पसन्द करते हैं। फैक्ट्री के कार्यकर्त्ताओं को सवैतनिक छुट्टियां प्रदान की जाती हैं तथा दूर रहने वाले लोगों को सरकारी भत्ते दिए जाते हैं ताकि वे अपने बाल बच्चों सहित शहर से दूर जा सकें। इस प्रकार पेरिस तथा अन्य बड़े नगर प्रायः खाली हो जाते हैं। यात्रा के साधनों की सुविधाओं के कारण गर्मियों के दिनों में नगर के लोग फ्रांस के गांवों एवं खेतों में छा जाते हैं। अगस्त के महीने में देहाती क्षेत्रों की ओर का बहाव पूरी गति पर होता है। धनवान लोग पहाड़ी एवं समुद्री इलाकों की ओर जाते हैं किन्तु यहां पर पर्याप्त भीड़ रहती है और खर्च भी काफी होता है। चान्जोआॅक्स तथा रॉसिलन आदि प्रदेशों

द्वारा मध्यमवर्गीय परिवारों के बजट के अनुसार सुविधायें प्रदान की जाती हैं। गांवों में घूमने के लिए पर्याप्त अवसर व स्थान रहता है। लोग मछली का शिकार भी करते हैं तथा शाम की वेला में घरों के सामने बैठ कर यहां-वहां की गप्पें भी लड़ाई जाती हैं। अनेक ग्रामीण ऐसे घर बनवाते हैं कि उनमें शहरी आगन्तुकों के लिए अतिरिक्त कमरे रख लेते हैं। गृह-स्वामी द्वारा शहरी मेहमानों से पूरा लाभ उठाया जाता है। वह उनसे न केवल किराया ही वसूल करता है वरन् उनके लिए शराब, अण्डे, सब्जी आदि भी बेचता है। शहरी लोगों के चले जाने के बाद जो ग्रामीण लोग उनसे परिचित हो जाते हैं वे शहर में जाकर समय-समय उनसे मिलते रहते हैं और इस प्रकार वे मित्र बन जाते हैं। देहाती इलाके सर्दियों के समय सूने-सूने से लगते हैं किन्तु गर्मियों में उनमें मानो जीवन रक्त दौड़ने लगता है।

प्रजातंत्रीकरण [Democratisation]:—जिस प्रकार फ्रांस के देहाती एवं शहरी जीवन के अन्तर घटते व मिटते जा रहे हैं उसी प्रकार वर्ग भेद भी अपना पहला रूप खोते जा रहे हैं। वैसे फ्रांस के लोग अपनी प्रकृति के कारण वर्ग भेदों के प्रति अपेक्षाकृत अधिक सजग रहते हैं किन्तु पिछले बीस वर्षों से यह प्रवृत्ति घटती जा रही है। शहरी परिस्थितियों में वर्ग भेद का प्रश्न अधिक स्पष्ट होता है तथा प्रेस एवं विचारक उस पर ही अधिक प्रकाश डालते हैं; किन्तु पिछली कुछ दशाब्दियों ने सर्वहारा एवं पूंजीपति के बीच स्थित परम्परागत अन्तरों को इतना कम कर दिया है कि यह पहचानना कठिन हो जाता है कि कौन मजदूर वर्ग का है और कौन मध्यम वर्ग का है। देहाती समाजों में भी पर्याप्त संतोष की भावना देखने को मिलती है। देहाती जीवन में पहले अनेक स्पष्ट असमानतायें थीं। उदाहरण के लिए खेतों के स्वामी और खेतों पर काम करने वाले मजदूर, शराब बेचने वाले लोग तथा गाय रखने वाले लोग, सड़कों के पास रहने वाले लोग तथा सड़कों से दूर रहने वाले लोग आदि-आदि। पिछले कुछ वर्षों से इन अन्तरों को रखने वाली रेखायें धीरे-धीरे मिटती जा रही हैं। पुराने सत्ताधारियों का आज भी यदि सम्मान है तो वह उनकी सज्जनता एवं व्यक्तिगत गुणों के कारण है न कि पुराने इतिहास एवं परम्पराओं के कारण। परम्परागत रूप से फ्रांस के जो भू-स्वामी लोग हैं उन्होंने अपनी सत्ता को बनाये रखने के लिए पर्याप्त प्रयास किया है किन्तु परिस्थितियां आज बदल चुकी हैं। भू-स्वामियों में से अधिकांश के पास केवल इतने ही खेत रह गये हैं जिनको वे स्वयं ही काम में ला सकें। धार्मिक गुरुओं एवं पादरियों का पद व सम्मान भी उसी समय तक रहा जब तक वे जिन्दा रहे थे उसके बाद वह घट गया अथवा उसका रूप बदल गया। इन धर्म के प्रतिष्ठानों का स्थान ग्रहण करने के लिए समाज का कोई नेता तैयार न था। सामाजिक, आर्थिक एवं शैक्षणिक क्षेत्र में जो विकास हुए थे उन्होंने गांव के लोगों को वह क्षमता प्रदान की जिसके सहारे वे इन धर्म-प्रभुओं के उत्तरदायित्वों को सम्भाल सकें।

समाज के नेताओं के चयन की व्यवस्था पहले वंश परम्परा अथवा अन्य विशेषाधिकारों से युक्त थी किन्तु धीरे-धीरे यह चयन प्रजातंत्रात्मक तरीके से होने लगा। समाज के धार्मिक, शैक्षणिक एवं अन्य महत्वपूर्ण कार्यों

के सम्पादन के लिए एक १३ सदस्यों की परिषद का चयन किया जाता है। इस परिषद के लिए होने वाले चुनावों में कोई औपचारिक नामजदगी नहीं की जाती। मतदाता मतपत्रों पर केवल उन तेरह व्यक्तियों के नाम लिख देते हैं जिनको वे चाहते हैं। जिस किसी व्यक्ति को भी बहुमत प्राप्त हो जाता है वह पार्षद बना लिया जाता है। चान्जीऑक्स के एक ऐसे ही चुनाव में चालीस व्यक्तियों के नाम लिखे गये थे तथा उनमें से नौ व्यक्तियों को चुना गया। अन्य चार व्यक्तियों का चुनाव दूसरे मतपत्र द्वारा किया गया। चान्जीऑक्स में आजकल कई एक नई समितियां गठित की गई हैं। इनमें से एक समिति स्कूल की बस सेवा का प्रबन्ध करती है, दूसरी समिति कम्यून के सामाजिक कार्यकर्त्ताओं को छांटती है, अन्य के द्वारा कृषि सम्बन्धी समस्याओं का समाधान किया जाता है। समाज के लिए ये विभिन्न सेवायें सम्पन्न करने वाले इन नेताओं के बीच कई बार संघर्ष पैदा हो जाता है। मेयर के द्वारा परंपरागत समाज का प्रतिनिधित्व किया जाता है जबकि कैथोलिक कृषक युवक अधिक क्रियाशील एवं उन्नतिशील हैं। कुल मिला कर चान्जीऑक्स एक प्रजातन्त्रात्मक समाज है जो कि अपने युद्ध से पूर्व के रूप से पूर्णतः भिन्न है। प्रजातन्त्रीकरण की प्रक्रिया समाज में जीवन के अन्य पहलुओं तक भी व्यापक हो चुकी है। किसानों और कलाकारों के बच्चों को जो शिक्षा के अवसर प्रदान किए जाते हैं उनका पर्याप्त महत्व है। तकनीकी विकासों के कारण भी वर्तमान युग की सुविधाएं किसानों के घर तक आ गई हैं। इसके परिणामस्वरूप अनेक किसान पुराने समय के जागीरदारों से भी अच्छी प्रकार रहते हैं। यद्यपि आज भी सामाजिक पदसोपान की अतियों के बीच महत्वपूर्ण अन्तर है किन्तु फिर भी मूल्यों एवं दृष्टिकोणों का अन्तर अब कम होता जा रहा है। आज इन प्रदेशों में जो शादियां की जाती हैं वे इस बात का प्रतीक हैं कि सामाजिक अन्तर मिट रहा है। जब देहाती क्षेत्र के वृद्ध किसान के लड़के की लड़की नगर में रहने वाले किसी धनवान युवक सज्जन से शादी करती है तो पूर्व स्थित सामाजिक अन्तरों की अवास्तविकता साफ जाहिर हो जाती है। गरीबों और अमीरों के रस्म और रिवाज के बीच जो गहरा अन्तर पहले देखने को मिलता था वह अब प्राप्त नहीं होता। पहले जब रईसों के घरों में कोई शादी होती थी तो उसके लिए अनेक स्थानीय उत्सव किए जाते थे जो कि किसी गरीब की शादी के लिए जरूरी नहीं थे; किन्तु आज ये सब परम्पराएं पुराने समय की कहानियां बन कर रह गई हैं। अब प्रत्येक के मस्तिष्क में सामाजिक परम्पराओं का एक ही रूप है। धन सम्पन्नता और सामर्थ्य के आधार पर कुछ अन्तर रह सकते हैं लेकिन मूल रूप से परम्पराओं के बीच एकरूपता आ चुकी है। समाज के आपसी व्यवहार में भी पर्याप्त अन्तर आ गए हैं।

राज्य का हस्तक्षेप [The Intervention of State]—व्यक्तिगत जीवन में राज्य के हस्तक्षेप की मात्रा कितनी हो ? यह सदैव से ही एक समस्या रही है। फ्रान्स में समय के साथ-साथ राज्य के हस्तक्षेप के प्रति जनभावना बनती जा रही है। जब पहली बार चान्जीऑक्स के क्षेत्र के स्कूलों के सम्बन्ध में निरीक्षण के लिए राज्य द्वारा कानून पास किया गया तो जनता ने इसका विरोध किया। यह कहा गया कि चर्च के द्वारा शिक्षा व्यवस्था के

प्रजातन्त्रीकरण में कोई बाधा उत्पन्न नहीं की जाती किन्तु राज्य का हस्तक्षेप अध्यापकों के जीवन को अनेक प्रकार से प्रभावित करेगा। चर्च तो सभी व्यक्तियों को समान अवसर देने का प्रयास करता है किन्तु यदि राज्य की शक्ति बढ़ गई तो बालकों के भविष्य का निर्णय राज्य ही करने लगेगा। फ्रान्स के लोगों की इन धारणाओं के कारण सरकार का शिक्षा को प्रजातंत्रात्मक बनाने का प्रयास अधूरा रह गया है। सरकार की नीतियां जो कि संपूर्ण राष्ट्र की अच्छाई के लिए नियोजित की जाती हैं, कई बार असंभावित परिणाम काम में लाती हैं। अतः जब हम फ्रान्स के सामाजिक परिवर्तनों पर विचार करें तो सरकारी नीतियों के केवल अभिप्रायों को ही न देखें वरन् इन नीतियों के बिना सोचे हुए तथा आशातीत परिणामों पर भी ध्यान दें। ये प्रभाव अनेक प्रकार के होते हैं, अप्रत्यक्ष होते हैं और इनको परिभाषित करना कठिन है किन्तु फिर भी इससे इनका महत्व कम नहीं होता।

द्वितीय विश्व-युद्ध के बाद गृह निर्माण कार्यक्रम को स्थापित करने के लिए एक कानून बनाया गया ताकि लाभ उठाने वाले गृह स्वामियों से परिवारों की रक्षा की जा सके। मौलिक विचार यह था कि सरकारी घर बन जाने से एक स्पष्ट आवश्यकता की पूर्ति होगी। इससे युद्ध के समय मकान के किरायों पर जो नियन्त्रण लगाए गए हैं वे कम हो जाएंगे और सरकारी गृहों के साथ गैर सरकारी गृहों की खुली प्रतियोगिता होने के कारण उनके किराए कम हो जाएंगे किन्तु यह उद्देश्य पूरा न हो सका। गृह निर्माण कार्यक्रम को सन्तोषजनक रूप से क्रियान्वित न किया जा सका। किराए पर नियन्त्रण को बनाए रखा गया। इन सबके कारण गैर सरकारी पूंजीपतियों ने अधिक घर बनाने के प्रति उत्साह नहीं दिखाया। कानून के अनुसार किराएदार को केवल असाधारण परिस्थितियों में ही निकाला जा सकता था और किराया उनसे बहुत लिया जाता था। ऐसी स्थिति में लोगों ने इसे अच्छा समझा कि उनका घर खाली पड़ा रहे। सन् १९५० में राशीलन के लगभग एक-तिहाई घर इसी प्रकार खाली पड़े थे। दूसरी ओर अनेक नव-विवाहित युगलों के लिए रहने का उपयुक्त प्रबन्ध नहीं था। वे अपने मां-बाप के साथ अस्वास्थ्यकर परिस्थितियों में रहते थे। इस प्रकार गृह निर्माण कानून का प्रभाव जो सोचा गया था उससे उल्टा ही हुआ। फ्रान्स के परिवार इस योजना से सशक्त होने की अपेक्षा कमजोर हो गए।

राज्य के हस्तक्षेप की असफलता का एक दूसरा उदाहरण सामाजिक सुरक्षा के रूप में लिया जा सकता है। सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम के पीछे जो उद्देश्य है उसको चतुर्थ गणतन्त्र के संविधान की भूमिका में परिभाषित किया गया है। इसमें कहा गया है कि राष्ट्र के द्वारा व्यक्ति एवं परिवार के विकास के लिए आवश्यक परिस्थितियों की गारन्टी दी जाती है। यह प्रत्येक व्यक्ति को विशेषतः बच्चों, माताओं और वृद्ध मजदूरों को स्वास्थ्य, आराम, भौतिक सुरक्षा आदि प्रदान करता है। प्रत्येक वह व्यक्ति जो अपनी उम्र, मानसिक या शारीरिक परिस्थितियां अथवा आर्थिक हालात के कारण कार्य करने में असमर्थ है उसे समाज से अपने अस्तित्व के लिए उपयोगी साधन प्राप्त करने का अधिकार है। सामाजिक सुरक्षा का यह कार्यक्रम फ्रांस की सरकार द्वारा

जिस रूप में क्रियान्वित किया गया उससे लोगों के जीवन पर पर्याप्त प्रभाव पड़ा। यह प्रभाव अप्रत्याशित था। इसका एक उदाहरण पारिवारिक भत्ते के रूप में देखा जा सकता है। इस कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य यह था कि परिवार को सशक्त बनाया जाए। यह सोचा गया था कि यदि मां–बाप को बड़ा परिवार रखने के लिए प्रोत्साहित किया गया तथा उन्हें अपने बच्चों को अच्छी तरह रखने के लिए, स्कूल भेजने के लिए एवं मेहनती जीवन के लिए तैयार करने के लिए प्रोत्साहित किया जा सके तो इससे पूरा समाज लाभान्वित होगा। यह सोच कर उन परिवारों को मासिक रूप से भत्ता दिया जाने लगा जिनमें दो या अधिक बच्चे थे। सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम प्रारम्भ करने के बाद जन्म दर बढ़ गई।

यह कहा जाता है कि इस वृद्धि का कारण वह सहायता है जो परिवारों को अधिक बच्चे रखने के लिए दी जाती थी। यद्यपि यह बात कुछ जचती नहीं है किन्तु फिर भी इसको गलत सिद्ध नहीं किया जा सकता। इतना जरूर स्पष्ट है कि पारिवारिक भत्ते ने परम्परागत परिवार की बनावट को तोड़–मरोड़ दिया। पारिवारिक भत्ता माता को दिया जाता था, इसलिए वह पुरुष की अपेक्षा स्वयं परिवार की प्रमुख बन गई। इसके अतिरिक्त क्योंकि ये भत्ते बच्चों के आधार पर दिए जाते थे इसलिए बच्चों का महत्व भी परम्परागत फ्रान्सीसी परिवार की अपेक्षा बढ़ गया। इस प्रकार समाज सुरक्षा व्यवस्था ने परिवारों की बनावट को सशक्त बनाने की अपेक्षा उसको कमजोर बनाया। सामाजिक सुरक्षा का एक अन्य उद्देश्य यह भी था कि फ्रान्स की जनता में धन का पुनः वितरण किया जाए किन्तु आधुनिक अध्ययनों के आधार पर यह सिद्ध हो गया है कि सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था ने आर्थिक और सामाजिक विभागों को बढ़ा कर इस उद्देश्य के विपरीत व्यवहार किया। यद्यपि उच्च वर्गों द्वारा कई बार यह शिकायत की जाती है कि उनका धन गरीबों की आवश्यकताओं के लिए खर्च किया जा रहा है, किन्तु वास्तविकता यह है कि ये कार्यक्रम मजदूरों की अपेक्षा धनवान लोगों को लाभ अधिक प्रदान करते हैं।

सरकारी नीतियों एवं व्यवस्थापन के परिणामस्वरूप फ्रान्स की कृषि व्यवस्था विरोधी रूप से प्रभावित हुई। कृषि कार्य में संलग्न लोगों की संख्या घटने लगी। दूसरी ओर उद्योगों, सेवाओं एवं सरकारी कार्यों में लगे हुए लोगों की संख्या बढ़ने लगी। जो लोग कृषि कार्य में लगे हुए थे वे आधुनिक तकनीकों को अपनाने के बाद भी अपनी आमदनी इतनी जल्दी नहीं बढ़ा सके जितनी जल्दी अन्य कार्यकर्ता बढ़ा सकते थे। किसानों की रक्षा के लिए सरकार द्वारा अनेक व्यवस्थापन किए गए। इन व्यवस्थापनों के परिणामस्वरूप देहाती फ्रान्स के विकास की गति रुक गई। फ्रान्स का किसान परिवर्तित परिस्थितियों के अनुरूप अपने आपको ढालने के लिए किसी चुनौती का अनुभव नहीं करता इसलिए बीसवीं शताब्दी में अपना स्थान बनाने के लिए पूर्णतः अनुपयुक्त है।

सामाजिक एकीकरण [Social Integration]—देश के बड़े रूप में अपने आपको एकीकृत समझने की भावना फ्रान्स के लिए कोई नई बात नहीं

है। सांस्कृतिक स्तर पर प्रत्येक फ्रान्सीसी अपने आपको फ्रांस की सभ्यता का प्रतीक मानता है। वह जानता है कि प्रत्येक फ्रान्सीसी की भांति वह समाज का एक अविभाज्य भाग है और आवश्यकता के समय उसे इसकी सहायता करनी चाहिए। पिछले कुछ वर्षों से फ्रान्स के समाज की वे दीवारें मिट गई हैं जो कि उनको अलग बनाए रखती थीं। क्षेत्रीय विभिन्नताएं, वर्गीय अन्तर देहाती एवं शहरी दृष्टिकोण का संघर्ष एवं धार्मिक विभाजन आदि के घटने के कारण फ्रान्स सामाजिक रूप से एकीकृत हो गया है।

पहले फ्रान्स के लोगों के बीच विभाजन करने वाला क्षेत्रीय अन्तर अत्यन्त महत्वपूर्ण था। एक व्यक्ति की पोशाक को देख कर ही यह बताया जा सकता था कि वह किस स्थान का रहने वाला है। स्थान के अनुसार ही लोगों के विचार और भावनाएं निर्धारित होती थीं। बीसवीं शताब्दी के प्रारम्भ होते ही सरकार ने इन क्षेत्रीय अन्तरों को मिटाने के लिए प्रयास किए, किन्तु वर्तमान समय में सरकार द्वारा यह प्रयास किया जा रहा है कि परम्पराओं को मिटाने से पूर्व उनकी भावनाओं को स्थायी बना दिया जाए। राशीलन प्रदेश में यदि कोई स्कूल का बालक पहले प्रान्तीय भाषा बोलता था तो उसे सजा दी जाती थी किन्तु आज इसे औपचारिक रूप से पढ़ाया जाता है। परम्परागत पहनावे में सामूहिक नृत्य आजकल अत्यन्त लोकप्रिय हो गए हैं। स्थान-स्थान पर क्षेत्रीय अजायबघर बनाए जा रहे हैं। सन् १९५८ में प्रस्तावित राष्ट्रीय बजट का जो एकमात्र भाग काटा नहीं गया था वह राष्ट्रीय सामूहिक गान अजायबघर का था। फ्रान्स की संस्कृति को बनाए रखने के ये प्रत्यक्ष प्रयास है जो इस बात के प्रतीक हैं कि फ्रान्स की संस्कृति अब मिट रही है।

चर्च के द्वारा पहले फ्रांस के लोगों के एकीकरण को रोकने में लिए जो प्रयास किए जाते थे वे अब कम हो गए हैं। परम्परागत रूप से स्थानीय पादरी लोग अपने-आपको सर्वोच्च सत्ता मानते थे और राज्य की शक्ति उनके सामने कोई शक्ति नहीं थी; किन्तु आज यदि वे राज्य का विरोध करते हैं तो इसका अर्थ सम्पूर्ण समाज के विरोध से है जिसका सामना करने की शक्ति उनमें नहीं है। आज की युवक पीढ़ी यह अनुभव करती है कि चर्च और राज्य के पुराने झगड़ों से अधिक महत्वपूर्ण आज अनेक प्रश्न हैं। आज चर्च को भी समाज की सामान्य प्रगति के लिए कार्य करना चाहिए।

जिस प्रकार फ्रांस में क्षेत्रीय एवं धार्मिक अन्तर कम होते जा रहे हैं उसी प्रकार राजनैतिक विचारों से सम्बन्धित भ्रांतियां भी घटती जा रही हैं। यहाँ के देहाती क्षेत्रों में साम्यवादियों का पहले जितना प्रभाव नहीं रहा है। पहले किसानों को राजनैतिक नेता धार्मिक, क्षेत्रीय एवं सामाजिक दृष्टि से उनकी भावनाओं को प्रभावित करके आसानी से अपनी ओर कर लेते थे किन्तु सन् १९६०–६१ के करीब यह स्थिति न रही। इस काल में जो कृषक आन्दोलन हुआ उसमें कैथोलिक किसानों ने भी साम्यवादी किसानों के साथ भाग लिया क्योंकि अनेक राजनैतिक अन्तर होने के साथ-साथ वे एक ही वर्ग के थे। उनके सामान्य विरोध के मार्ग में सैद्धान्तिक अन्तरों ने अधिक बाधा उत्पन्न नहीं की।

फ्रांस का किसान देश की अर्थ व्यवस्था में अधिक से अधिक एकीकृत होता जा रहा है। इस प्रवृत्ति को वह चाहे अथवा न चाहे इससे कोई फर्क नहीं पड़ता। देश में तम्बाकू के उत्पादन को राज्य के द्वारा नियन्त्रित किया जाता है। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद अंगूर की लताओं की पैदावार की भी राज्य के द्वारा विनियमित किया गया। युद्ध के बाद के आर्थिक कार्यक्रमों ने एकीकरण की प्रक्रिया को बढ़ा दिया। यहां की कई एक फैक्ट्रियों का स्वामित्व भी सरकार के द्वारा किया जाने लगा। अनेक बैंक, बीमा कम्पनियां, क्रेडिट एजेन्सियां आदि राज्य द्वारा नियंत्रित अथवा संचालित की जाती हैं। रेडियो तथा टेलिविजन पर राज्य का नियंत्रण है। सम्भवतः एकीकरण के इस इतिहास के कारण तथा गांव वालों द्वारा इसे लाभदायक समझे जाने के कारण ही देहाती समाज के लोग राज्य के नियंत्रण को अच्छा मानते थे। एकीकरण के परिणामस्वरूप स्थानीय स्तर पर जन-जीवन पर्याप्त प्रभावित हुआ और इससे फ्रांस के समाज का अधिक एकीकरण हुआ। इससे राष्ट्रीय एकीकरण के भाव भी जागृत हुए जब सभी व्यक्ति सहयोगपूर्ण प्रयासों में योगदान करने लगे तो सहयोग के प्रति विश्वास जागृत हुआ। परम्परागत रूप से फ्रांस के देहाती लोग अपने आपको यथासम्भव अलग ही रखना चाहते थे किन्तु अनुभव एवं आवश्यकता के परिणामस्वरूप लोग अपने पड़ौसियों के मामलों में पड़ने के डर से दूर जाने लगे। चान्जीऑक्स तथा रॉसिलन दोनों ही प्रदेशों में पिछले बीस वर्षों से लोगों के जीवन में परिवर्तन आ रहे हैं। यहां तक कि सामान्य आवश्यकता की कई चीजों को वे सामूहिक रूप से खरीदना उचित मानते हैं। चान्जीऑक्स के लोग औपचारिक रूप में साथ मिल कर कार्य करते हैं तथा अनेकों सामाजिक समस्याओं को सुलझाने का प्रयास करते हैं।

नये सामाजिक कार्यकर्त्ताओं की पुराने परम्परावादी नेताओं द्वारा यह कह कर आलोचना की जाती है कि ये दूसरों के मामलों में हस्तक्षेप कर रहे हैं; किन्तु इतने पर भी सहयोग की यह प्रक्रिया चल रही है। सहकारी व्यवहार की प्रवृत्तियां मुख्य रूप से परिस्थितियों के कारण उत्पन्न आवश्यकताओं की-पूर्ति के रूप में विकसित हुई हैं। जुलाई, १९६१ के प्रदर्शन को किसानों की एकता का प्रतीक कहा जा सकता है। प्रदर्शनकारी सरकार से कुछ कहने के लिए प्रत्यक्ष रूप से तैयार हो गये तथा केवल निर्वाचित प्रतिनिधियों के माध्यम से ही कहना पर्याप्त न माना। चान्जीऑक्स तथा रॉसिलन दोनों ही प्रदेशों के लोगों की दल में विश्वास होते हुए भी एक सामान्य शिकायत यह है कि राजनैतिक प्रतिनिधि अविश्वसनीय होते हैं। वे चुने जाने के लिए कुछ भी वायदे कर सकते हैं और जब वे पेरिस में आ जाते हैं तथा उच्च या निम्न सदन के सदस्य बन जाते हैं तो यह भूल जाते हैं कि उनको उस जनता के हितों का ध्यान रखना चाहिए जिसका वे प्रतिनिधित्व कर रहे हैं। वे केवल वही काम करते हैं जो उनको पुनः निर्वाचित कराने के लिए उपयुक्त दिखाई देता है। किसान यह अनुभव करते हैं कि राजनीतिज्ञों की अपेक्षा उनके व्यावसायिक संगठनों द्वारा उनका प्रतिनिधित्व अधिक अच्छी प्रकार से किया जाता है। कुल मिला कर आज की स्थिति यह है कि फ्रांस के लोग एक साथ मिल कर काम करने के लिए पहले से कहीं

अधिक तैयार हैं। स्थानीय एवं क्षेत्रीय स्तरों पर वे जिन संस्थाओं में सक्रिय रूप से भाग लेते हैं उनके माध्यम से उनके दिलों में संगठन एवं उत्तरदायित्व की भावना का विकास होता है।

सामाजिक विरोध के क्षेत्र
[The Areas of Social Resistance]

फ्रांस के सामाजिक जीवन में परिवर्तन किन क्षेत्रों में, कैसे और कितना किया गया; यह जानने के बाद एक अन्य महत्वपूर्ण प्रश्न यह सामने आता है कि वे कौन से क्षेत्र हैं जहां फ्रांस के लोग किसी नवीन प्रयोग एवं परिवर्तन को आने की अनुमति नहीं देना चाहते। यह अध्ययन किये बिना हम पूर्णता तक नहीं आ सकते तथा यहां के सामाजिक जीवन के सही रूप को नहीं समझ सकते। फ्रांस के लोगों के व्यवहार एवं उनकी सामाजिक व्यवस्था को समझने के लिए तीन मूल मान्यताओं के प्रति सजग रहना होगा। इनका सम्बन्ध वास्तविकता, मनुष्य और समय से है। इनके बारे में यहां के लोगों का विश्वास एवं व्यवहार उनकी प्रवृत्ति को वर्णित करने में उपयोगी रहेगा।

फ्रांस के लोगों के मतानुसार वास्तविकता (Reality) आवश्यक रूप से दोहरी होती है। एक वास्तविकता ऐसी होती है जो कि व्यक्ति से छिपी रहती है, रहस्यमयी होती है तथा व्यक्ति को प्राप्त बौद्धिक साधनों द्वारा ज्ञातव्य नहीं है। यह वास्तविकता असल में क्या है और कैसी है, इसके बारे में यहां के लोग एकमत नहीं हैं। इसे अर्थहीन विप्लव, आन्तरिक पदार्थ या रहस्यपूर्ण व्यवस्थित विश्व आदि माना जाता है। तथ्य यह है कि इस वास्तविकता के अस्तित्व को सभी मानते हैं। वास्तविकता का अन्य रूप व्यावहारिक है तथा यह व्यावहारिक प्रश्नों का उत्तर प्रदान करती है। यह वास्तविकता कानूनों नियमों, व्यावहारिक सामाजिक प्रतिरोधों आदि से पूर्ण दुनियां है जहां कि व्यक्ति के लिए अन्याय ही अन्याय भरा है। इन सामाजिक नियमों में पवित्रता जैसी कोई चीज नहीं होती। ये तो अपरिहार्य आवश्यकतायें होती हैं तथा इनको आसानी से बदला जा सकता है। जिन्दा रहने के लिए व्यक्ति को अपने आपको सामाजिक वास्तविकता के अनुरूप बनाना होता है किन्तु उसे अन्य वास्तविकता के साथ इसे भ्रमित नहीं करना चाहिए।

'मनुष्य' (Man) के सम्बन्ध में फ्रांस के लोगों की धारणा है कि मानवता महान है क्योंकि इसने विप्लव में से समाज को ढाला है तथा इसको रूप प्रदान किया है किन्तु इस सब का श्रेय व्यक्तिगत रूप से किसी मनुष्य को नहीं दिया जा सकता। व्यक्तियों को मानवीय ज्ञान के द्वारा बुद्धिपूर्ण जीव बन जाना चाहिए जो कि समाज में रह सके। कोई भी व्यक्ति पूर्णरूप से समाजीकृत नहीं हो सकता क्योंकि वह शैक्षणिक प्रक्रिया की सभ्य बनाने वाली शक्ति का सदैव ही विरोध करता है। बच्चों द्वारा वे सीमायें स्वीकार कर ली जाती हैं जो कि समाज ने उन पर लगाई हैं किन्तु यह स्वीकृति केवल ऊपरी होती है तथा समाज कभी भी आत्मा की गहराई तक

नहीं जाता अतः प्रत्येक व्यक्ति सदैव ही उन छिपी हुई शक्तियों द्वारा प्रेरित होता है जो कि सम्भवतः संघर्ष पूर्ण होती हैं। फ्रांस के लोगों की इस धारणा का निष्कर्ष यह है कि यद्यपि समाज को चाहिए कि वह व्यक्ति को अच्छा बनाये किन्तु स्वयं समाज भी भ्रष्टाचारी होता है क्योंकि उसको व्यक्ति के द्वारा बनाया गया है। यही कारण है कि जो व्यक्ति समाज को बदलना चाहते हैं वे स्वयं भी समाज के द्वारा भ्रष्ट बना दिये जाते हैं।

फ्रांस के लोगों की धारणा है कि ऐसा हमेशा नहीं होता। समय से संबन्धित फ्रांस की मूल्य व्यवस्था की यह तीसरी मान्यता है। वैसे निश्चित रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि ऐसा समय कब था किन्तु अतीत काल में कभी भी ऐसा समय अवश्य रहा है जबकि जीवन अच्छी प्रकार से संगठित था, समाज अधिक न्यायपूर्ण था तथा लोगों में अधिक सद्गुण थे। यह जीवन पूर्णता के अत्यन्त निकट था किन्तु दुर्भाग्य से व्यक्ति ने इसे भ्रष्ट बना दिया। *फ्रांस के लोगों का विश्वास है कि भविष्य उस समय तक नहीं सुधर* सकता जब तक कि भावी योजनायें अतीत के अनुभवों को आधार बना कर तैयार न की जायेंगी। स्थिति को यदि यों ही छोड़ दिया गया तो वह अपने आप कभी भी ठीक नहीं होगी। इसके लिए तो सजग रह कर दृढ़ प्रयास करने होंगे।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि फ्रांस के लोगों के मानवीय अस्तित्व के बारे में तीन मूल मान्यतायें हैं—व्यक्ति को वास्तविकता के दो स्तर स्वीकार करने चाहिए, व्यक्ति झगड़ालू हो सकता है तथा वर्तमान इतना अच्छा नहीं है जितना कि अतीत था और भविष्य को उस समय तक नहीं सुधारा जा सकता जब तक कि उसे अच्छी प्रकार से नियोजित नहीं किया जायेगा।

सामाजिक मूल्य (The Social Values):—फ्रांस के लोगों ने अपने सामाजिक मूल्यों की व्यवस्था को कभी भी अच्छी तरह से परिभाषित नहीं किया है। इस दृष्टि से नागरिक आचार संहिता को एक विश्लेषणात्मक व्याख्या कहा जा सकता है; किन्तु फ्रांस के ही लोगों के अनुसार यह तो अधिकारी स्तर की वास्तविकता है जो कि अन्य गहरी वास्तविकताओं से भिन्न है। फ्रांस के लोग उनके मूल्यों की एकता की अपेक्षा सामाजिक व्यवस्था में मूल्यों की विभिन्नता पर अधिक जोर देते हैं। यद्यपि मूल्य व्यवस्था का कोई भी स्वीकृत विश्लेषण प्राप्त नहीं है किन्तु यह सच है कि फ्रांस के समाज में मूल्य व्यवस्था है किन्तु ये मूल्य परस्पर विरोधी एवं संघर्षपूर्ण हैं। यह व्यवस्था लगातार बदलती रहती है किन्तु परिवर्तन की गति अत्यन्त धीमी है तथा मूल्य व्यवस्था के कुछ पहलू स्थायी हैं जो कि फ्रांस की संस्कृति को स्थायित्व प्रदान करते हैं। यही कारण है कि इस देश के समूहों की पृष्ठभूमि अलग-अलग होते हुए भी वे एकता की भावना का अनुभव करते हैं। वे एक दूसरे को समझते हैं तथा कुछ बातों पर वे एकमत भी रहते हैं। मूल्यों की इस अनिश्चित धारणा को ही सामने रख कर यह विचार किया जा सकता है कि इसने फ्रांस के सामाजिक विकास में कहां तक सहयोग प्रदान

जन करने वाला अभिकरण है। राज्य का कार्य विकास की सम्भावनाओं का अध्ययन करना है तथा उनका चयन करना है जो कि वांछनीय भविष्य की रचना कर सकें। जो भी अभिकरण निर्णय लेता है उसे दो खतरों से बचना चाहिए—प्रथम है अतीत पर आधारित मैकेनिकल अभिव्यक्तियों पर अत्यधिक विश्वास करना और दूसरी है भविष्य की अपरिभाषित परिस्थितियों को मानने के लिए उत्सुक रहना।

वास्तविकता, समय एवं मनुष्य से सम्बन्धित धारणाओं से दूसरे दृष्टिकोणों का भी विकास होता है जो कि एक प्रकार से विरोधी रूप में कार्य करते हैं तथा सामाजिक परिवर्तन का विरोध करते हैं। इनमें से एक तो प्रकृति की मान्यता का सिद्धान्त है। व्यक्ति को सदैव ही यह डर रहता है कि उसने इतना प्रयास करने के बाद जो प्रकृति पर बौद्धिक नियन्त्रण प्राप्त किया है उसे वह कहीं खो न दे। बुद्धि केवल व्यक्ति का ही गुण है इसलिए बौद्धिक नियन्त्रण का अर्थ होता है मानवीय नियन्त्रण किन्तु सदैव ही यह खतरा रहता है कि कहीं व्यक्ति का यह नियन्त्रण यांत्रिक मात्र न रह जाये जो कि मानवीय आवश्यकताओं का ध्यान न रख कर ही संचालित होता रहे। ऐसा हो जाने पर मनुष्य मशीनों का स्वामी न होकर उनका दास बन जाता है तथा नियन्त्रण भी बौद्धिक न रह कर एक अबौद्धिक शक्ति का बन जाता है जो कि स्वयं मानव ने तैयार की है। यन्त्रीकरण के अतिशय एवं संगठन के अतिशय के प्रति फ्रांस के लोगों का जो विरोधपूर्ण दृष्टिकोण है वह वहां के आधुनिक साहित्य एवं सिनेमाओं में देखा जा सकता यहाँ व्याप्त दृष्टिकोण के अनुसार एक प्रसन्न एवं स्वस्थ व्यक्ति वह है जो कि पुराने तरीकों का दृढ़ता के साथ पालन करता है तथा मशीनों का दास नहीं है। भारतीय वातावरण से यदि इसकी तुलना की जाये तो कुछ-कुछ समानता नजर आयेगी क्योंकि महात्मा गांधी, विनोबा भावे आदि की भांति अनेक भारतीय यन्त्रों का बहिष्कार करने के पक्ष में है तथा प्राचीन ग्रामीण जीवन का पक्ष पोषण करते हैं।

फ्रांस में अधिक उत्पादन (Mass Production) को अमरीकीकरण कहा जाता है। इसका अर्थ होता है कि मानवीय इच्छा पूरी तरह से समाप्त हो जाती है। सन् १९६१ में जब चार वर्षीय आर्थिक योजना को प्रकाशित किया गया तो यह वायदा किया गया था कि इसके द्वारा फ्रांस के मूल्यों की रक्षा का पूरा प्रयास किया जायेगा तथा अमरीकीकरण द्वारा इसके रूप को बिगाड़ा नहीं जायेगा।

सामाजिक परिवर्तन के प्रति एक अन्य अवरोध फ्रांस की इस धारणा से उत्पन्न होता है कि मनुष्य स्वभाव से ही झगड़ालू तथा स्वार्थी है। वह जो भी कार्य करता है उसके पीछे उसके स्वयं के स्वार्थ की एवं व्यक्तिगत कल्याण की कामनायें रहती हैं, वह अन्य व्यक्तियों की या सामान्य समाज की अच्छाई के रूप में सोच कर नहीं चलता। यह कहा जाता है कि अगर फ्रांस में हर व्यक्ति दूसरे व्यक्ति के संघर्ष से भयभीत न हो तो वहां की समाज व्यवस्था अधिक अच्छी तरह एकीकृत हो सकती है। व्यक्ति के सामने जो भी समस्या या परेशानी आती है उसके लिए वह दूसरे व्यक्ति या समाज के दूसरे

समूहों को दोष देना चाहता है। यही कारण है कि व्यक्ति नियोजन को चाहे सिद्धान्त रूप में स्वीकार करले किन्तु फिर भी वह व्यावहारिक रूप से उसका विरोधी ही बना रहता है। वह योजना बनाने वालों के छिपे हुए लक्ष्यों के प्रति सदैव ही भयभीत रहता है।

फ्रांस के लोगों का कहना है कि उनके बीच जो मनमुटाव रहता है उसका मूल कारण उनके बीच व्याप्त ईर्ष्या की भावना है, जो व्यक्ति स्वयं शोषित होने की शिकायत करता है, असल में वह दूसरे की प्रगति को देखकर जलता है। ऐसी स्थिति में एक व्यक्ति को यह ध्यान रखना होता है कि वह दूसरे को ईर्ष्यालू न बना दे किन्तु दूसरे व्यक्तियों के संदेह या विरोध के भय से सफलता के मार्ग को ही छोड़ देना उपयुक्त नहीं माना जा सकता। यह स्पष्ट है कि जब तक अधिकांश जनता नई चीजों को खरीदने के प्रति उदासीन रहेगी तब तक व्यापक मात्रा में उत्पादन किया ही नहीं जा सकता। फ्रांस की अर्थ व्यवस्था में आधुनिकीकरण की गति पीछे की ओर जाती है। वहां के अधिकांश व्यक्ति यह प्रयास करते हैं कि आधुनिक प्रसाधनों का प्रयोग करने में वे अपने पड़ोसी से यथासम्भव अलग रहें। मानों यह कोई पाप कर्म हो जिसे करने के लिए उनकी आत्मा गवाही नहीं देती तथा उनको जबर्दस्ती ही ऐसा करना पड़ रहा है। अपने जीवन की सुख-सुविधा की ओर ध्यान देने को वे पतन का मार्ग मानते हैं। इन सबका अर्थ यह नहीं है कि यहां के लोग धनवान होना नहीं चाहते हैं, इसका अर्थ तो केवल यह है कि वे चुपचाप ही धनवान व शक्तिशाली बन जाने का स्वप्न देखते हैं।

व्यक्ति की प्रकृति को ईर्ष्यालु एवं झगड़ालु मानने के कारण ही यहां के लोग मानवीय अस्तित्व के प्रत्येक पहलू को कानूनी रूप से परिभाषित करना चाहते हैं। कानूनों का फैला हुआ यह जाल परिवर्तन के मार्ग में बाधा डालता है। वैसे तो लालफीताशाही सभी राज्यों एवं सरकार के सभी रूपों में पाई जाती है किन्तु फ्रांस में यह विषमता विशेष रूप से देखने को मिलती है। यह सभी सरकारी कार्यालयों एवं छोटे-बड़े गैर-सरकारी व्यापारों में पाई जाती है। कोई भी व्यापार करते समय कोष की रक्षा बड़ी सावधानी से की जाती है तथा स्वामी द्वारा अन्य सभी लोगों को संदेह की नजर से ही देखा जाता है। समाज को बेईमान होने से रोकने में जो समय व्यतीत किया जाता है उसे सामाजिक प्रगति में लगाया गया समय नहीं माना जा सकता है।

फ्रांस में प्रत्येक नागरिक इस तथ्य के प्रति सजग रहता है कि नियमों की रचना व्यक्ति द्वारा की गई है और इसलिए ये कोई पवित्र चीज नहीं होते जिनको कि कभी तोड़ा न जा सके। फ्रांस में व्यक्तिगत सम्पर्कों के आधार पर असम्भव काम को भी सम्भव बनाया जा सकता है। गैर-अधिकारी स्तर पर सामाजिक विनियमों द्वारा नहीं वरन् व्यक्तिगत सम्बन्धों द्वारा व्यवहार को निर्देशित किया जाता है। यहां परिवर्तन के मार्ग में बाधा डालने वाले नियम कम होते हैं और यदि होते भी हैं तो उनकी आसानी से अवहेलना की जा सकती है। इस प्रक्रिया के द्वारा परिवर्तन सहज हो जाते हैं तथा व्यर्थ की औपचारिकताओं में नहीं पड़ना होता। इस सबके कारण ही फ्रांस में

सरकारी क्षेत्र की अपेक्षा गैर-सरकारी क्षेत्र तकनीकी प्रगति एवं सम्पन्नता के मार्ग पर बहुत आगे हैं तथा युद्ध के बाद फ्रांस की आर्थिक हालत काफी बिगड़ चुकी थी किन्तु फिर भी सरकार द्वारा इसे सुधारने के लिए किये गए प्रयासों में अनेक प्रकार की कठिनाइयां थीं। जब लोगों से यह कहा गया कि उनको सरकारी कार्यक्रमों की पवित्रता स्वीकार करनी चाहिए ताकि सरकार उनकी आर्थिक समस्याओं को दूर कर सके, यह बात ऐसे ही निरर्थक चली गई जैसे कि बहरे के कान पर कही गई बात बेकार बन जाती है। फ्रांस में स्वामी-भक्तियों के पदसोपान के कारण सरकारी नियोजन की सफलता कम हो गई है। कोई भी नियोजन उस समय अधिक सफल हो सकता है जब कि लोग उसके लिए कार्य करें और उसे खुला समर्थन देने की अपेक्षा केवल प्रदर्शन मात्र भी न करें। सरकार की क्रियाएं पर्याप्त बढ़ती जा रही हैं, दूसरी ओर गैरसरकारी उद्यम सम्पन्न होते जा रहे हैं। अतः इन दोनों के बीच संघर्ष होना स्वाभाविक है।

फ्रान्स में सरकार सबसे बड़ी नियुक्तिकर्त्ता है इसलिए उसे अपने सेवीवर्ग की सेवाओं के लिए गैर सरकारी उद्योगों के साथ प्रतियोगिता करनी होती है। सरकारी मजदूरों का प्रतिनिधित्व करने वाले संगठनों की शिकायत है कि उनको सम्पन्न अर्थ-व्यवस्था के लाभों का उनका हिस्सा नहीं मिलता। दूसरी ओर सरकार की यह शिकायत है कि गैर-सरकारी कम्पनियों ने मजदूरी की दर को अबुद्धिपूर्वक बढ़ा दिया है। किसानों की भांति सरकारी कर्मचारी यह अनुभव करते हैं कि दूसरे लोगों द्वारा उनका शोषण किया जा रहा है और सरकार उनकी अवहेलना कर रही है। सरकार का यह उत्तर-दायित्व होता है कि वह समाज के प्रत्येक भाग को सन्तुष्ट रखे और साथ ही कार्यालय के नियमों को भी लागू करे। ऐसा करने के लिए सरकार प्रत्येक भाग को सम्पूर्ण व्यवस्था में एक अपवाद बना लेती है। इससे वह भाग तो सन्तुष्ट हो जाता है किन्तु दूसरों को इससे निराशा होती है जो कि यह विश्वास करते हैं कि अन्य भाग को जो विशेषता दी गई है वह उन्हीं के कारण प्रदान की गई है।

सरकार के लिए यह एक असम्भव कार्य होता है कि वह नियमों का पालन करे और जीवन को उन पर चलने के लिए प्रेरित करे। फ्रांस के लोगों में जो पारस्परिक कटुता एवं ईर्ष्या की भावना उत्पन्न होती है उसके परिणामस्वरूप उनके बीच सामाजिक एकता की आवश्यकता बढ़ जाती है। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए निम्न वर्गों को प्रोत्साहन देना होता है। यह कहा जाता है कि सफल राष्ट्रीय नियोजन खेल सिद्धान्त (Game Theory) पर निर्भर करता है। इसमें सफल युद्धकौशल का एक आवश्यक तत्व यह है कि खिलाड़ी अपने विरोधी को बाहर निकालने के लिए अपने साथ एकरूप कर ले किन्तु फ्रांस के लोग व्यक्तिवाद को इतना महत्व प्रदान करते हैं कि इससे कोई भी व्यक्ति अपने से भिन्न समूहों या वर्गों के साथ एकरूप नहीं हो पाता और इसलिए वह सही-सही नहीं सोच पाता कि नियोजन किस प्रकार कार्यरूप में परिणित होगा।

फ्रांस के देहाती जीवन के बारे में वहां के प्रशासक सामान्यीकरण करते हैं जब कि उनका ज्ञान इसके सम्बन्ध में बहुत थोड़ा होता है। यदि किसी

प्रशासक का घर देहाती प्रदेश में है और कोई कृषक लड़की उसका खाना बनाती है तो वह यह अनुभव करता है कि उसने देहाती जीवन को समझ लिया। इन अधिकारियों का विश्वास है कि देहाती प्रदेश के निवासी किसान होते हैं और इन किसानों के पास अधिक कुछ सीखने के लिए नहीं होता। लेकिन परेशानी यह है कि इन अधिकारियों को यह ज्ञान नहीं होता कि उन्हें देहाती जीवन का ज्ञान नहीं है।

बालकों का विकास (**The Deveeopment of Children**)—फ्रान्स में बालकों के प्रशिक्षण के लिए जो तरीके अपनाए जाते हैं उसके विभिन्न पहलुओं ने सामाजिक परिवर्तन की गति पर प्रभाव डाला है। फ्रांस के सामाजिक परिवर्तन को प्रोत्साहित करने वाले जो विभिन्न तत्व हैं उनमें से उल्लेखनीय हैं—यहां समानता पद जोड़ दिया जाता है, राज्य को घर का अध्यक्ष माना जाता है जो परिवार की अर्थव्यवस्था का बुद्धिपूर्ण ढंग से नियोजन करता है, अधिकारियों का प्रोत्साहन न होते हुए भी व्यक्तिगत प्रयासों पर जोर दिया जाता है आदि-आदि। इन पहलुओं के अतिरिक्त बालकों की प्रगति के अनेक पहलू ऐसे हैं जो कि परिवर्तन को अवरुद्ध करते हैं। प्रत्येक समाज में स्कूल तथा परिवार में बच्चों को वे मूल्य सिखाए जाते हैं जिन पर समाज निर्भर है। बालक स्थित सामाजिक व्यवस्था की विशेषताओं का प्रतिनिधित्व करने वाले प्रतीकों की व्यवस्था के साधन से सोचना और काम करना सीखते हैं। बच्चे बहुत कुछ अपने मां-बाप की नकल करके तथा उनके द्वारा दिए गए निर्देशों से सीखते हैं। इसलिए बच्चों को घर पर दिया गया प्रशिक्षण उन्हें भविष्य के साथ समायोजित होने से रोकता है। बालक अपना विकास उसी रूप में करते हैं जैसे कि उनके मां-बाप ने किया था और इस प्रकार वे जो कुछ भी सीखते हैं उसका सम्बन्ध वर्तमान की अपेक्षा पहले की परिस्थितियों से अधिक रहता है।

फ्रान्स में घर पर बच्चों को प्रशिक्षित करने के लिए तथा स्कूल में उनको शिक्षा देने के लिए पर्याप्त जोर दिया जाता है। बच्चों को स्वभाव से ही अच्छा नहीं समझा जाता। वे प्रकृति की उपज की तरह से पैदा होते हैं और उनको प्रशिक्षित करना उनके माता-पिता का कर्त्तव्य है। इस कर्त्तव्य को फ्रान्स के माता-पिता अच्छी तरह जानते हैं और अधिक बच्चे न होने के पीछे उनका यह तर्क रहता है कि ऐसा होने पर वे अपने बालकों को उचित रूप से प्रशिक्षित नहीं कर पाएंगे। फ्रान्स के लोग अपने बच्चों को जिस रूप में प्रशिक्षित करते हैं उसके औचित्य के सम्बन्ध में उनको कोई सन्देह नहीं रहता। फ्रान्स के लोग बच्चों को प्यार करते हैं। कम उम्र के छोटे-छोटे बालकों को अत्यधिक भावना प्रदान की जाती है किन्तु यदि कोई बच्चा प्रशिक्षित होने से मना करता है तो उसके माता-पिता का प्यार उसे सजा पाने से नहीं रोक सकता। इस प्रकार कच्ची उम्र में ही बच्चा यह सीख जाता है कि उसके स्वयं के व्यवहार के लिए कुछ कठोर सीमाएं हैं। वह घर पर और बाद में स्कूल में यह सीख जाता है कि उससे क्या आशा की जाती है। ज्यों-ज्यों बच्चे की दुनियां का विस्तार होता है त्यों-त्यों उसके जीवन में नई सीमाएं आती जाती हैं। अध्यापक द्वारा उस पर स्कूल का अनुशासन थोपा

जाता है, मित्रों की स्वयं की सामूहिक आचार-संहिता होती है। इसी प्रकार परिवार और पड़ोसी भी व्यवहार के दूसरे पहलुओं पर जोर देते हैं। इस तरह की दूसरी भी कई सीमाएं हैं। उन सीमाओं को लागू करने के लिए जो साधन अपनाए जाते हैं वे हैं, निन्दा करना, समाज से अलग कर देना, प्रसन्नताओं से वंचित रखना, आदि-आदि। शारीरिक दंड अन्तिम तौर पर दिया जाता है। साधारण रूप से फ्रान्स का बच्चा उस पर लगाई गई सीमाओं को स्वीकार कर लेता है। बालकों की भावनाओं को नियन्त्रित करने के लिए बहुत कम प्रयास किए जाते हैं इसलिए वह सरकारी कार्य एवं स्वामी भक्तियों से अपने आपको अलग रख सकता है और इस प्रकार वह सामूहिक उत्तरदायित्व से अपने आपको बचा लेता है। वह अपने ऊपर लगाई गई सीमाओं का आदर करता है किन्तु फिर भी अपनी आन्तरिक दुनियां की ओर लौट कर वह इन सीमाओं के बन्धन से निकल जाता है। इसके परिणामस्वरूप फ्रान्स के प्रत्येक व्यक्ति में व्यक्तिवाद की भावनाएं बढ़ती हैं। यह व्यक्तिवाद आगे चलकर उन सामाजिक सुधारों की सफलता के मार्ग में बाधा बन जाता है जो कि व्यक्ति की स्वीकृति तथा सामान्य लक्ष्य के लिए एक साथ मिलकर कार्य करने पर निर्भर करते हैं।

फ्रांस के सामाजीकरण की प्रक्रिया में एक अन्य रुढिवादी शक्ति तर्क की निगमन विधि है। इस विधि के औचित्य से सम्बन्धित मान्यता फ्रांस की शिक्षा व्यवस्था को प्रभावित करती है। यहाँ के बालक को पहले तो सिद्धान्त सिखाए जाते हैं और उसके बाद यह बताया जाता है कि उनको कैसे क्रियान्वित किया जाए। उसे यह अवसर नहीं दिया जाता कि वह स्वयं प्रयोग करे और प्रयोग करके अपने आप ही कुछ निष्कर्षों पर आए। यहां इस रुढ़िवादी विचार का प्रभाव है कि बालक सत्य को अपने आप नहीं जान सकता; उसे यह बड़ों के अनुभव से प्राप्त करनी होगी। यद्यपि यह सच है कि सभी संस्कृतियों में ज्ञान का एक बहुत बड़ा भाग पुरानी सन्ततियों के अनुभव पर निर्भर करता है किन्तु जब एक संस्कृति व्यक्ति के स्वयं के अनुभवों और प्रयोगों के सीखने को असम्भव बना देती है तो इससे सामाजिक परिवर्तन की गति अवरुद्ध अथवा धीमी पड़ जाती है।

वर्तमान समय में फ्रांस की शिक्षा प्रणाली में कुछ परिवर्तन किए गए हैं। पाठ्य पुस्तकों को आधुनिकीकरण किया गया है। उनको ऐतिहासिक एवं वैज्ञानिक विकास की दृष्टि से समकालीन बनाया गया है। स्कूलों का भी आधुनिकीकरण किया गया है। बच्चों को अधिक शारीरिक प्रशिक्षण दिया जाता है और उनसे घर का काम कम कराया जाता है। इन सब परिवर्तनों के बाद भी ज्ञान के मौलिक सिद्धान्त वे हैं जो पहले थे। जिस तरह कि अतीतकाल में पुस्तकों के लेखक और अध्यापक ज्ञान को पचने योग्य स्थिति में बना कर विद्यार्थियों के सम्मुख प्रस्तुत करते थे वैसे ही अब भी करते हैं। ज्ञान का अर्थ है कि एक स्थापित कार्यक्रम में वर्तमान को उचित बैठाना। पाठ्यक्रम में इतिहास और भूगोल पर जो जोर दिया जाता है उससे फ्रांस की शिक्षा प्रणाली की रुढ़िवादिता झलकती है। फ्रांस के बच्चों को वहां के राष्ट्रीय एवं स्थानीय इतिहास और भूगोल के सम्बन्ध

में जितनी सूचनाएं प्राप्त करनी होती है वे विदेशी दर्शकों को आश्चर्य-चकित कर देती हैं। इस सब का कारण यह बताया जाता है कि बच्चे को यह जानना जरूरी है कि उसे तथा उसकी दुनियां को किस प्रकार बनाया गया है और तभी वह उसके अनुसार व्यवहार कर सकेगा। इतिहास को पढ़ना यहां कई दृष्टियों से महत्वपूर्ण माना जाता है। यह कहा जाता है कि इससे एक व्यक्ति अपने अतीत और पूर्वजों के महत्व को समझता है; उसमें निष्पक्षता, संहनशीलता एवं उदारता की भावनाएं आती हैं। आज का बच्चा अपने पूर्वजों की एक लम्बी जंजीर की एक कड़ी मात्र है जिसका महत्व पहली कड़ियों की सीमा को आगे बढ़ाना है और आगे आने वाली कड़ियों के लिए आधार प्रदान करना है। जब बच्चे अपने इतिहास को इतने महत्व के साथ सीखते हैं तो यह स्वाभाविक है कि वे अपने लम्बे अतीत की पूजा करने लग जाएं तथा अपने पूर्वजों के समय को वापस लाने का प्रयास करें। यह कहा जाता है कि अमरीकियों के लिए भविष्य वर्तमान में प्रारम्भ होता है जबकि फ्रांस के लिए भविष्य अतीतकाल में आरंभ होता है।

भूगोल पढ़ाने पर दिया जाने वाला जोर भी कुछ ऐसा ही प्रभाव रखता है और बालक यह सीखता है कि कुछ अपरिहार्य स्थितियां हैं जो कि उसे जीवन में अपनानी होती हैं। प्राथमिक स्कूल से लेकर विश्वविद्यालय तक भूगोल का अध्यापन अत्यन्त महत्वपूर्ण माना जाता है। इसका आधार-भूत सिद्धान्त यह है कि मनुष्य अपने वातावरण की उपज है। वह अपने भौतिक वातावरण को अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप बना सकता है किन्तु वह इसे भौतिक रूप से नहीं बदल सकता तथा अपने सम्बन्धों को भी नहीं बदल सकता। भूगोल का अध्ययन करने के बाद बालक को यह विश्वास हो जाता है कि वह भौगोलिक शक्तियों की उपज है जिनको कि वह बदल नहीं सकता किन्तु केवल अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप बना सकता है। यह कहा जाता है कि फ्रांस के जो बालक जब अपने आपको अपने ऐति-हासिक अतीत की एवं अपने चारों ओर की भौगोलिक शक्तियों की उपज मानता है, वह अपने भविष्य को बदलने के योग्य अपने आप को नहीं समझ सकता। इस प्रकार सामाजिक परिवर्तन का अवरोध पैदा हो जाता है।

सामाजिक संगठन [The Social Organization]—सामाजिक संगठन का अर्थ है वे नियम और संस्थाएं जो कि मानवीय सम्बन्धों का रूप निर्धारण करती हैं। एक सामाजिक संगठन लोगों की मुख्य व्यवस्था की बाह्य अभिव्यक्ति है। यह सामाजिक बनावट का एक व्यावहारिक रूप है। फ्रांस के सामाजिक संगठन की कुछ एक महत्वपूर्ण विशेषताएं हैं जो निम्न हैं—इसकी प्रथम विशेषता अतीत को महत्वपूर्ण मानना है। यहां का सामाजिक संगठन एक रुढ़िवादी तत्व है जो कि सामाजिक परिवर्तन को रोकता है। जब एक बार नियम, आदतें तथा संबंध स्थापित हो जाते हैं तो उनका विरोध करना मुश्किल पड़ जाता है। इसके अतिरिक्त अनेक ल सामाजिक संगठन के साथ अपने मूल्यों को एक रूप बना लेते हैं और लिए वे किसी भी परिवर्तन से भयभीत रहते हैं क्योंकि यदि ऐसा हो

तो वे अपने मूल्यों की अभिव्यक्ति नहीं कर पाएंगे। ऐसी स्थिति में वे वस्तु-स्थिति को बना रखना चाहते हैं। सामाजिक परिवर्तन को वर्तमान मूल्यों के जैसा होने में भी पर्याप्त समय लगता है। राज्य द्वारा नियोजित अर्थ-व्यवस्था का विरोध किया जायेगा। यदि यह मान लिया गया कि यह तो कुछ ही विशेषाधिकार प्राप्त वर्ग के लोगों के लाभ प्रदान करने के लिए है। यह योजना तभी स्वीकार की जायेगी जब कि इसे अनेक प्रशिक्षित लोगों द्वारा सामान्य कल्याण के लिए संचालित होते हुए माना जायेगा।

फ्रांस में आज विभागों की पुराने ढंग की राजनैतिक बनावट को देख कर ही वर्तमान संगठन के रूढ़िवादी प्रभाव का अनुमान लगाया जा सकता है। विभागों की वर्तमान सीमायें १८वीं शताब्दी में यह सोच कर लगाई गई थीं कि एक व्यक्ति अपनी जगह से चले और राजधानी तक होकर एक ही दिन में वापिस लौट आये किन्तु आज यह चक्कर दो ही घंटे में लगाया जा सकता है। यही समस्या प्रत्येक कम्यून के साथ है। एक समय चान्जीओक्स गांव सामाजिक, आर्थिक एवं राजनैतिक इकाई था किन्तु यातायात के साधनों का विकास होने के कारण तथा चान्जोओक्स का व्यापक क्षेत्रीय इकाईयों में एकीकरण हो जाने के कारण गाँव का एक आर्थिक तथा सांस्कृतिक इकाई के के रूप में जो मौलिक कार्य था वह रुक गया। प्रशासकीय दृष्टि से चान्जी-ओक्स अब भी एक स्वायत्त इकाई बना रहा। इसके कार्य भी उस समय अधिक कुशलतापूर्वक किये जा सकेंगे यदि इसे बड़े क्षेत्र में एकीकृत कर दिया जाये।

फ्रांस में वर्तमान को अतीत द्वारा वास्तविक एवं कल्पनात्मक दोनों ही रूपों में प्रभावित किया जाता है। विभागों एवं कम्यूनों के प्रशासकीय संगठन के बारे में यह प्रभाव मूर्त है किन्तु विशेष रूप से राष्ट्रीय राज-नीति में अतीत काल के द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से दबाया जाता है किन्तु यह भी महत्वपूर्ण नहीं है। प्रत्येक राजनैतिक नेता अपनी बात को मनवाने के लिए अतीत के साथ उसकी एकरूपता को सिद्ध करना चाहता है। डीगॉल ने जब सामाजिक परिवर्तन की आवश्यकता को स्पष्ट किया तो अतीत की परि-स्थितियों के आधार पर समर्थन प्राप्त करने का प्रयास किया।

परिवर्तन के मार्ग को रोकने वाली फ्रांस के सामाजिक संगठन की दूसरी विशेषता वह तरीका है जिसमें इसके सभी तथ्यों को परिभाषित किया जाता है। व्यक्ति के प्रत्येक कार्य, अधिकार एवं उत्तरदायित्व को तथा अन्य व्यक्तियों के साथ उसके सम्बन्ध को या तो कानूनी एवं अधिकारी रूपों से परिभाषित कर दिया जाता है अथवा स्पष्ट रूप से समझी गई आचार-संहिता के अनुरूप उसे परिभाषित कर दिया जाता है। व्यक्ति निश्चित रूप से यह जानता है कि किस परिस्थिति में समाज उससे किस प्रकार व्यवहार करने की आशा करता है। वैसे एक सीमा तक यह प्रत्येक संस्कृति की विशेषता होती है किन्तु फ्रांस में यह विशेष रूप से प्राप्त होती है। एक अपराधी को किस प्रकार दण्ड दिया जाये, छुट्टी के समय बच्चों को अपना समय किस प्रकार व्यतीत करना चाहिए तथा एक व्यक्ति को अपने माँ-बाप की भौतिक सम्पन्नता के लिए क्या करना चाहिये आदि बातें किसी न किसी

आचार संहिता में अवश्य होती हैं। फ्रांस की शैक्षणिक व्यवस्था में एक आवश्यक एवं विस्तृत बौद्धिक नियोजन की आवश्यकता पर जोर दिया जाता है। इससे भी आचार संहिताओं का महत्व सामने आता है। मानवीय व्यवहार को प्रशासित करने वाले नियम सामाजिक परिवर्तन के लिये मानवीय पहल को भी रोकते हैं।

फ्रांस में आज भी परिवार एक स्पष्ट रूप से परिभाषित इकाई है तथा पर्याप्त प्रभावशील है रॉसिलन के कई एक व्यक्तियों को यह कहते सुना गया था कि दूसरे व्यक्ति के घर में जाना बहुत कुछ ऐसा ही है जैसे कि किसी अदृश्य सीमा को पार किया जाये। यहां तक कि बालक भी अन्य के घरों में बहुत ही कम प्रवेश करते हैं। घरों के आगे वहां गलियां होती हैं और बालक इन गलियों में खेलना ही अधिक उपयुक्त मानते हैं। केवल युद्ध के संकट काल में ही लोगों ने एक दूसरे के घर में प्रवेश किया होगा। परिवार के कोष्ट की परिभाषा औपचारिक रूप से कानून द्वारा की गई। नागरिक आचार संहिता स्पष्ट रूप से परिभाषित करती है कि परिवार किसे कहा जा सकता है, समाज के साथ इसका क्या संबंध है तथा इसके सदस्यों के एक दूसरे के प्रति क्या अधिकार एवं कर्त्तव्य हैं। धीरे-धीरे वैसे तो परिभाषा को बदला जा सकता है किन्तु प्रत्येक परिवर्तन को नागरिक आचार संहिता में दी गई परिभाषा के संबंध में औपचारिक एवं स्पष्ट होना चाहिए। सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमों को केवल इसलिए न्यायोचित ठहराया गया है कि वे परम्परागत परिवारिक इकाई को बनाये रखने का प्रयास करते हैं। कानूनी परिवर्तन भी धीरे-धीरे ही आते हैं तथा वे तो उन परिवर्तनों को अधिकारी मान्यता देते हैं जो कि पहले ही हो चुके हैं।

फ्रांस के सामाजिक संगठन की तीसरी विशेषता उसके राजनैतिक रूप की कठोरता है। वैसे फ्रांस में राजनैतिक अस्थिरता है, नये संविधान और नई सरकारें आती रहती हैं। इस सब से इन्कार नहीं किया जा सकता किन्तु यह फ्रांस की सरकार का सही रूप नहीं है। सही रूप तो सरकारी सेवाओं को सम्पन्न करने वाले सरकारी अधिकारी हैं जो कि व्यापक सु-संगठित एवं पदसोपान की दृष्टि से नियंत्रित होते हैं। यह फ्रांस का सबसे अधिक रूढ़िवादी सामाजिक संगठन है। केबिनेट के अधिकारी तथा निर्वाचित अधिकारी तो आते और जाते रहते हैं किन्तु नागरिक प्रशासक बने ही रहते हैं। असल में देखा जाये तो कौंसिल डी' एटा, वित्तीय निरीक्षणालय तथा प्रीफेक्ट के कार्यालय के सदस्य आदि ही फ्रांस का शासन संचालित करते हैं। राजनैतिक पदसोपान के प्रत्येक स्तर पर निर्वाचित अधिकारी के साथ-साथ एक नियुक्त अधिकारी भी रख दिया जाता है जो कि उसकी शक्ति के दुरुपयोग पर सीमा लगाने का काम करता है। नियुक्त अधिकारी का एक कार्यकाल होता है किन्तु निर्वाचित अधिकारी अस्थायी होते हैं। निर्वाचित अधिकारी सिद्धान्त रूप में नीति बनाने का अधिकार एवं उत्तरदायित्व रखता है। वह जनता का भली प्रकार से परिचित होता है और होने वाली घटनाओं का श्रेय एवं दोष उसे प्रदान किया जाता है। उसका जो नियुक्त अधिकारी है वास्तविक रूप से उत्तरदायी होता है। यद्यपि जनता उसे नहीं जानती है किन्तु वह वास्तविक

शक्तियां रखता है क्योंकि वह नीति निर्धारित नहीं करता अतः उसे कार्यों का दोष या श्रेय प्राप्त नहीं होना किन्तु यह उसी का योगदान है कि सरकारों के निरन्तर बदलते रहने पर भी सरकार का कार्य चलता रहता है। सरकार के कुछ भागों में यह दोहरा उत्तरदायित्व स्पष्ट रहता है किन्तु अन्य में यह इ ना स्पष्ट नहीं रहता।

रॉसिलन में फ्रांस के अन्य कम्यूनों की भांति एक सरकार रहती है जिसमें एक निर्वाचित नगर परिषद होती है। यह परिषद अपने सदस्यों में से ही मेयर का निर्वाचन करती है। रिक्त स्थान होने पर परिषद के द्वारा ही एक नगर क्लर्क नियुक्त किया जाता है किन्तु वह पार्षदों में से ही नहीं होता तथा कानून के अनुसार उसका कार्य काल भी निश्चित रखा जाता है। इसको प्रार्थियों की एक ऐसी सूची में से छांटा जाता है जिसमें कि योग्य व्यक्ति होते हैं। कई बार रॉसिलन की नगर परिषद ने ऐसे पार्षदों को मेयर बनाया जो कि पेरिस में रहते थे तथा केवल परिषद की बैठक के समय ही रॉसिलन आते थे। परिषद द्वारा जो निर्णय लिए जाते हैं उनका आधार बहुत कुछ यह सूचना होती है जो कि नगर क्लर्क द्वारा प्रदान की जाती है। क्लर्क परिषद की बैठकों में भाग लेता है तथा उसकी आवाज वहां प्रभावपूर्ण मानी जाती है क्योंकि यह आशा की जाती है कि कम्यून में होने वाली घटनाओं का ज्ञान उसे अच्छी प्रकार से होगा। मेयर तो इनके बारे में बहुत कम ज्ञान रखता है। इस प्रकार यदि वास्तव में देखा जाये तो रॉसिलन का शासन टाउन क्लर्क द्वारा संचालित किया जाता है।

रॉसिलन में होने वाले प्रत्येक चुनाव के दौरान शहर के गुटों एवं राजनैतिक दलों के बीच भारी चुनाव प्रचार किया जाता है। मेयर एवं परिषद के लिए उम्मीदवार व्यक्तियों के नाम पर भारी वाद-विवाद एवं गर्मागर्म बहसें होती हैं किन्तु कभी भी टाउन क्लर्क के नाम का उल्लेख नहीं किया जाता। चुनावों के परिणाम का इस बात पर बहुत प्रभाव पड़ता है कि कम्यून का प्रशासन किस प्रकार संचालित किया जायेगा। टाउन क्लर्क ही परिषद के निर्णयों को क्रियान्वित करता है अतः ऐसे बहुत कम निर्णय लिए जाते हैं जिनको कि वह न चाहता हो। चान्जीआॅक्स जैसे कम्यूनों में भी जहां कि मेयर स्थानीय निवासी ही है स्थिति बहुत कुछ ऐसी ही है।

रॉसिलन के नगर क्लर्क की शक्तियों पर जो वास्तविक सीमा लगाई गई वह यह है कि उसे प्रति सप्ताह एप्ट (Apt) में उप-प्रीफेक्ट के यहां अथवा एविगनन (Avignon) में प्रीफेक्ट के कार्यालय में जाना होता है। यह इसलिए है क्योंकि क्लर्क के कार्यों का एक बहुत बड़ा भाग वह है जिसके अनुसार कि वह पेरिस के अधिकारियों की आज्ञाओं एवं निर्देशों के पालन में प्रीफेक्ट की नीतियों एवं आज्ञाओं को क्रियान्वित करता है। यद्यपि रॉसिलन का कम्यून भी फ्रांस के अन्य कम्यूनों की भांति कुछ स्वायत्तता का उपयोग करता है किन्तु अधिकारी रूप से वह राष्ट्रीय सरकार के संरक्षण में रहता है। इसका बजट स्वीकृति के लिए प्रीफेक्टयोर के कार्यालय में प्रस्तुत किया जाता है। राष्ट्रीय कानून के अनुसार कम्यून को एक स्कूल रखना होगा तथा उसके अध्यापक को वेतन प्रदान करना होगा। नगर सरकार द्वारा खर्च

अथवा चर्च के संगठनों का समर्थन केवल उसी रूप में किया जा सकता है जिस रूप में कि सरकार स्वीकार करे।

टाउन क्लर्क के उत्तरदायित्व व्यापक हैं। वही इस बात की व्यवस्था करता है कि शराब के उत्पादन की घोषणा कर दी जाये, सामाजिक सुरक्षा के लिए प्रार्थना-पत्र भर दिये जाये, सरकारी कार्यालय में सांख्यिकी भेज दी जाये, राष्ट्रीय जनगणना के कार्य को सम्पन्न कराया जाये, ऐसे प्रबन्ध किये जायें कि कर आयोग कर संग्रहकर्ता से मिल सके करों को लगाया तथा संग्रहित किया जाये। असल में जिस परिषद के द्वारा टाउन क्लर्क की नियुक्ति की जाती है वह उसकी स्वामी नहीं होती, वह स्वयं ही अपना स्वामी होता है। राष्ट्रीय सरकार के प्रति उसके जो उत्तरदायित्व हैं वे अवश्य ही उसकी स्वतन्त्रता को प्रतिबन्धित करते हैं। पेरिस के केन्द्रीय शक्तियों के प्रसार की अन्तिम सीमा टाउन क्लर्क होता है। जब इसके सभी कार्यों पर ध्यान देते हैं तथा इन कार्यों को सम्पन्न करने के उसके तरीके को देखते हैं तो यह स्पष्ट हो जाता है कि फ्रांस में राजनैतिक संगठन की पदसोपानी बनावट एक रूढ़िवादी तत्व है।

यह एक उदाहरण मात्र है जो कि फ्रांस के समाज में स्थित पदसोपान के संगठन को दिखाने के लिये चुना गया है किन्तु यह सामाजिक रूप रचना के प्रत्येक पहलू पर लागू होता है जैसे—आर्थिक, शैक्षणिक, यातायात, धर्म, साहित्य, उत्पादन आदि। अधिकांश क्रियाओं में सत्ता एवं हितों की शृंखला होती है जो कि विभाग एवं क्षेत्रीय केन्द्र के सहारे स्थानीय समाज से पेरिस तक जाती है। संगठन के रूप को परिवर्तन के लिए केवल तभी प्रभावित किया जा सकता है जबकि पदसोपान की सत्तायें परिवर्तन के लिये आदेश दें। १९वीं शताब्दी ने प्रान्तों के पदसोपान की इस शक्ति को देखा था और यह शिकायत की थी कि सभी क्रांतियां पहले पेरिस में प्रारम्भ होती हैं और बाद में शेष फ्रांस पर लागू कर दी जाती हैं। आज सामाजिक संगठन के पदसोपान में शक्ति उनके हाथ में है जो अपने हित के अनुसार वस्तुस्थिति को ज्यों का त्यों बनाये रखना चाहते हैं। पहल ऊपर से आती है। लोग उस समय तक कार्य नहीं करते जब तक ऊपर से आज्ञायें न आये। अतः या तो उनमें इतनी शक्ति हो कि शीर्ष को प्रभावित कर सकें अथवा उस स्थिति की शिकायत करते हुए पदत्याग दे जिसे बदलने की आशा वे छोड़ चुके हैं।

जनजीवन के प्रतीक (Symbols of Public life)— फ्रांस के लोगों ने अपने आधारभूत मूल्यों को अभिव्यक्त करने के लिए प्रतीकों की व्यवस्था का विकास कर लिया है। ये प्रतीक भी सामाजिक संगठन की भांति सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया के विरुद्ध कार्य करते हैं। फ्रांस के लोग संसार की देखने योग्य चीजों को परिभाषित करने एवं वर्गीकृत करने को बहुत महत्वपूर्ण मानते हैं। इन सुपरिभाषित विभागों की रचना का एक परिणाम यह हुआ है कि अन्य स्तर बनाने की आवश्यकता भी महसूस की जाने लगी है ताकि विभागों को आसानी से पहचाना जा सके। यही कारण है कि अन्य संस्कृतियों की अपेक्षा फ्रांस में प्रतीकों का विकास अधिक मात्रा में हुआ है। इस संबंध में भारतीय संस्कृति भी फ्रांस से पीछे नहीं है। यहां भी स्वास्तिक, श्री त्रिकोण

पट्कोण आदि अनेक प्रतीकों को जनजीवन के भौतिक, आध्यात्मिक एवं कल्याणयुक्त पहलुओं को अभिव्यक्त करने के लिए परम्परागत बनाया गया।

फ्रांस के जीवन का कोई भी ऐसा भाग नहीं है जिसमें ये प्रतीक न पाये जाये तथा जहां सामाजिक परिवर्तन पर इनका प्रभाव न देखा जा सके। स्वयं फ्रांस का प्रतिनिधित्व करने के लिए एक पूर्ण पट्कोण के प्रतीक का विकास किया गया है। इस प्रतीक के साथ फ्रांस के भूगोल की समतुल्यता प्रदर्शित की गई है। सन् १८७१ से १९१४ तक फ्रांस के स्कूली बच्चों ने जो अपने देश का नक्शा देखा वह पट्कोण जैसा ही था। प्रतीकों का फ्रांस के जनजीवन पर भारी प्रभाव है। प्रतीकों के आधार पर जो ज्ञान प्राप्त किया जाता है वह कई बार पूर्णतः गलत होता है और सत्यता की अपेक्षा भ्रम की ओर ले जाता है। केवल ऊपरी दिखावे, वास्तविकता एवं परिणामों के बीच पर्याप्त अन्तर रहते हैं। यदि प्रतीकों को गलत समझा जाये तो उसका परिणाम दुखदायी भी हो सकता है और मजेदार भी। यह सब फ्रांस के साहित्य एवं चलचित्रों में कई बार दिखाया जाता है। इतने पर भी फ्रांस के लोग इस सम्बन्ध में एकमत हैं कि प्रतीकों को अस्तित्व के निर्णायक रूप में प्रयुक्त किया चाहिये।

फ्रांस की कर व्यवस्था में प्रतीकों के प्रयोग को स्वीकार किया है। प्रयोग खेत की प्रकृति को देख कर ही यह तय कर देता है कि किसान इससे कितनी आय प्राप्त होनी चाहिए। यह आगे की उस किसान को वास्तव में प्राप्त होती है अथवा नहीं इस बात की ओर कोई ध्यान नहीं दिया जाता। इसी प्रकार बहुत धनवान व्यक्ति की आय का निर्णय करते समय भी उसके व्यय एवं उसकी प्राप्त सम्पत्ति को देखा जाता है। यदि किसी व्यक्ति को अविकृत रूप से घोषित आय की मात्रा में तथा उसके जीवनस्तर से दिखने वाली आय की मात्रा में पर्याप्त अन्तर हो तो जीवन स्तर को देखने पर जो आय प्रतीत होती है उसको सच माना जाता है। इस प्रकार आय के प्रतीकों को आय का वास्तविक परिचायक माना जाता है। यही कारण है कि सरकार ने प्रतीकों को धन में परिवर्तित करने की एक निश्चित स्केल की स्थापना कर दी है।

फ्रांस के तीन चौथाई से अधिक व्यापारी तथा कलाकार अपनी आय का अनुमान कभी भी कर सम्बन्धी सत्ताओं के सम्मुख प्रस्तुत नहीं करते। इसके स्थान पर वे अपनी बिक्री, खरीददारी, वेतन एवं अन्य व्यय के सम्बन्ध में सूचना भेज देते हैं। इन सूचनाओं के आधार पर सत्तायें यह निर्णय करती हैं कि कर दाता की वास्तविक आय क्या हो सकती है तथा उसे कितना कर देना चाहिये। यदि कर दाता यह अनुभव करे कि निर्धारित रकम ज्यादा एवं अन्यायपूर्ण है तो उसे अपनी वास्तविक आय के आंकड़े निकालने का अधिकार है किन्तु व्यवहार में ऐसा कभी भी नहीं होता। प्रायः सभी व्यावहारिक लक्ष्यों के लिए अनुभूति वास्तविकता का उपयुक्त सूचक होती है। एक व्यक्ति की सम्पत्ति के प्रतीकों के आधार पर उसकी वास्तविक सम्पत्ति को मापा जा सकता है।[1]

1. *Martin Norr,* Taxation in France, Harvard Law School International Programme in Taxation.

प्रतीकों की इस व्यवस्था ने फ्रांस के जीवन के प्रत्येक पहलू को प्रभावित कर रखा है। यह व्यवस्था सामाजिक परिवर्तन के मार्ग को अवरुद्ध करती है। इसका कारण यह है कि एक प्रतीक की परिभाषा की जड़ें भूतकाल में निहित है तथा वह नये विकासों की पहले से ही कल्पना नहीं कर सकता। फ्रांस के लोग वास्तविकता के दोनों स्तरों से परिचित रहने के कारण यह मानते हैं कि प्रतीक तो चीज का केवल ऊपरी रूप से प्रतिनिधित्व करता है किन्तु जब निर्णय लिया जाता है तो इस अन्तर को ध्यान में नहीं रखा जाता। जनता एवं परिस्थितियां एक रूप कर दी जाती हैं, उन पर विचार किया जाता है और उनके प्रतीकों के आधार पर निर्णय ले लिया जाता है। जब परिस्थितियां बदल जाती हैं तो समस्या खड़ी होती है क्योंकि प्रतीक वे ही बने रहते हैं। रूढ़िगत तरीका जिसके आधार पर लोग सोचते तथा कार्य करते हैं वह असामयिक बन जाता है तथा वास्तविकता के साथ उसका केवल अंशमात्र ही सम्बन्ध रहता है।

प्रतीकों के आधार पर फ्रांस के विभिन्न प्रदेशों में रहने वाली जनता के बीच विभिन्नतायें पैदा हो जाती हैं। प्रतीकों की भिन्नता के कारण चान्जी-ऑक्स के लोगों तथा रॉसिलन के लोगों के बीच कुछ मूलभूत भिन्नतायें आ गई है। अपनी उम्र के साथ-साथ एक बच्चा यह सीखता चलता है कि उसके परिवार के प्रतीक क्या हैं। अपने परिवार की सीमाओं के बाहर वह लोगों के समूहों को देखता है उनके साथ वह तथा उसका परिवार मिले हुए हैं अथवा नहीं हैं। वह संगठनों को अनेक प्रतीकों के माध्यम से जानता है। इनमें से कुछ छोटे होते हैं; कुछ महत्वपूर्ण होते हैं, कुछ स्पष्ट होते हैं और कुछ छिपे हुए रहते हैं। कपड़े, खाना, पहनावा, भाषा, शिक्षा, व्यवसाय आदि सभी प्रतीक मात्र हैं जो एक संगठन में होने या न होने का निर्णय करते हैं।

फ्रांस का समाज परिवर्तित होता है किन्तु उसके आधारभूत मूल्य ज्यों के त्यों बने रहते हैं। वास्तविकता, मनुष्य और समय के बारे में फ्रांस के लोगों के विचार पिछले सैंकड़ों वर्षों में बहुत धीमी गति से विकसित हुये हैं। फ्रांस की संस्कृति बदलती है; किन्तु तो भी यह उन मूल्यों को अभिव्यक्ति प्रदान करती है जो कि फ्रांस के लोगों के साथ घनिष्ट रूप से सम्बन्धित हैं।

१०

फ्रांस की राजधानी का संगठन और शासन

[ORGANISATION AND ADMINISTRATION OF THE CAPITAL OF FRANCE]

पेरिस फ्रांस की राजधानी है। पेरिस क्षेत्र में पूरा सिने (Seine) विभाग आता है। इसमें ८० छोटे–छोटे कम्यून हैं। इसके अतिरिक्त विले डी पेरिस (Ville de Paris) का कम्यून भी है। किन्तु यह विभाग का एक मुख्य भाग है तथा फ्रांस की स्थानीय सरकार के सामान्य रूप में नहीं ढाला जा सकता। इस कम्यून में वह क्षेत्र आता है जो कि बीसवीं शताब्दी तक पेरिस की किले बन्दी के अन्तर्गत आता था। अब दीवालों को समाप्त कर दिया गया है किन्तु सीमायें नहीं बढ़ाई गई हैं। सिने विभाग वैसे तो बहुत छोटा है किन्तु यहां पौने पांच मिलियन लोग रहते हैं जो कि फ्रांस की कुल जनसंख्या का आठवां भाग है। इनमें से पौने तीन मिलियन लोग तो विले डी पेरिस कम्यून में ही रहते हैं। फ्रांस के अनुमानतः एक तिहाई औद्योगिक एवं व्यापारिक कार्य इसी क्षेत्र में किये जाते हैं। सन् १९५० में फ्रांस के समस्त करों का लगभग ५० प्रतिशत भाग सिने विभाग द्वारा दिया गया था। आर्थिक एवं सामाजिक दृष्टि से महत्वपूर्ण होने के कारण इस क्षेत्र के प्रशासन के लिए विशेष व्यवस्था की आवश्यकता रहती है। राजधानी के रूप में पेरिस का महत्व होने के कारण तथा पेरिस के लोगों की क्रान्तिकारी परम्पराओं के कारण यह आवश्यकता और भी बढ़ जाती है। एक के बाद एक होने वाली क्रान्ति ने यह सिद्ध कर दिया है कि जो पेरिस की गलियों पर शासन करता है वही फ्रांस पर भी शासन करता है। यही कारण है कि फ्रांस की कोई भी सरकार पेरिस की सरकार को उतनी स्थानीय स्वायत्तता देने के लिए तैयार नहीं होती जितना कि वह शेष फ्रांस को दे देती है।

सन् १८७१ तथा १८८४ के कानून सिने विभाग या विले डी पेरिस पर लागू नहीं होते। इनका प्रशासन विशेष कानूनों द्वारा किया जाता है। इस प्रदेश की विभागीय परिषद एवं नगर परिषद की शक्तियां कम होती हैं। विले डी पेरिस में तो निर्वाचित मेयर ही नहीं होता तथा नगरपालिका प्रशासन राज्य के अधिकारियों के हाथ में रहता है। इसी प्रकार कुछ विभागीय सेवाओं

को भी राज्य के हाथों में रख दिया जाता है। सम्पूर्ण सिने विभाग के लिए एक विशेष पुलिस संगठन है जो कि विशेष सत्ता अर्थात् पुलिस के प्रीफेक्ट के निर्देशन में कार्य करता है। इस प्रकार कुल मिलाकर यह कहना अतिशयोक्ति नहीं लगती कि राजधानी सरकार के हाथों में रहती है।

सिने विभाग में कुल ८१ कम्यून है। इनमें ८० के तो उप-शहरी (Sub-urban) कम्यून कहा जाता है। कुछ एक अपवादों को छोड़ कर ये सभी पुलिस नगरपालिका से सम्बद्ध है तथा इनका प्रशासन सामान्य तरीके से ही किया जाता है। शेष एक कम्यून विले डी पेरिस है जिसके आन्तरिक संगठन का एक विशेष रूप है। विले डी पेरिस को २० एरोन्डिसमेन्ट्स (Arrondissements) में विभाजित किया जाता है। इनमें से प्रत्येक के चार क्वार्टर्स (Quartiers) होते हैं। प्रशासनिक दृष्टि से इन क्वार्टर्स का कोई महत्व नहीं होता। पहले इनका सामाजिक महत्व था, किन्तु अब एक प्रगतिशील शहरी समाज के विकास ने इस महत्व को समाप्त कर दिया है।

एरोन्डिसमेन्ट मूल रूप से एक प्रशासकीय उप-सम्भाग है। क्वार्टर्स से मिलकर बनी हुई यह पूरी तरह से कोई कृतिम इकाई नहीं होती। फिर भी इसके प्रशासकीय कार्य इसकी सीमाओं को कुछ स्थायित्व प्रदान करते हैं। प्रारम्भ में एरोन्डिसमेन्टों को सामाजिक एवं राजनैतिक वातावरण तथा परिस्थितियों में व्याप्त अन्तरों को बनाए रखने के लिए गठित किया गया ताकि प्रशासन सुविधा के साथ उन क्षेत्रों का प्रबन्ध कर सके जो कि तुलनात्मक रूप से एक जैसे हैं। जब एक बार एरोन्डिसमेन्ट को प्रशासनिक सेवाओं के क्षेत्र के रूप में प्रयुक्त कर लिया गया तो इन्होंने अपने आप ही कुछ एकरूपता प्राप्त कर ली। प्रत्येक एरोन्डिसमेन्ट में एक मेयरी (Mairie) होता है जो कि बहुत कुछ लाईन्स कम्यून के मेयरीज की तरह होता है। यह कुछ सीमित प्रशासनिक कार्यों का केन्द्र होता है। किन्तु नगरपालिका सरकार का मुख्य केन्द्र होटेल डी विले है जो कि पेरिस के बीच में स्थित है। प्रत्येक मेयरी के द्वारा छोटी-मोटी प्रशासनिक सेवाएं सम्पन्न की जाती हैं; जैसे, जन्म, शादी एवं मृत्यु का पंजीकरण करना, आदि। यहां एक बात यह उल्लेखनीय है कि लाईन्स में मेयरीज की अध्यक्षता सहायक मेयरों (Assistant Mayors) द्वारा की जाती है। इनको नगर परिषद द्वारा उसके स्वयं के सदस्यों में से चुना जाता है और एक विशेष मेयरी में लाईन्स का मेयर उसे नियुक्त करता है। किन्तु पेरिस में एरोन्डिसमेन्टों के मेयरों को निर्वाचित नहीं किया जाता। ये सिने के प्रीफेक्ट की सिफारिश पर अन्तरंग के मन्त्री द्वारा नियुक्त किए जाते हैं। मन्त्री की चयन की शक्ति पर कुछ सीमाएं लगाई गई हैं। एक सीमा यह है कि नियुक्त किए जाने वाला व्यक्ति पेरिस की नगर परिषद का सदस्य नहीं होना चाहिए। वे पेरिस के निर्वाचित प्रतिनिधि होने की अपेक्षा फ्रान्स के दूरस्थित प्रदेशों के संसद सदस्य भी हो सकते हैं।

कार्यपालिका सत्ता

[The Executive Authority]

सिने विभाग में तीन कार्यपालिका सत्ताएं कार्य करती हैं। प्रथम, स्वयं सिने विभाग का प्रीफेक्ट होता है जिसे कि कुछ एक अपवादों के साथ

साधारण विभागीय प्रीफेक्ट की सभी शक्तियां प्राप्त होती हैं। इसके अतिरिक्त वह विले डी पेरिस के नगरपालिका प्रशासन का अध्यक्ष होता है और उस क्षेत्र में उन सभी शक्तियों का प्रयोग करता है जो कि अन्य कम्यूनों में मेयरों द्वारा प्रयुक्त की जाती हैं। विले डी पेरिस का कोई अन्य मेयर नहीं होता। दूसरी कार्यपालिका सत्ता उप-शहरी कम्यूनों के मेयर होते हैं। इनकी सामान्य शक्तियां प्रायः वही होती हैं जो कि एक साधारण मेयर की होती हैं। तीसरे, एक विशेष पुलिस सत्ता अर्थात्, पुलिस का प्रीफेक्ट होता है जो कि प्रायः उन सभी पुलिस शक्तियों का प्रयोग करता है जो कि सामान्य रूप से विभागीय प्रीफेक्ट द्वारा प्रयुक्त की जाती है। विले डी पेरिस की वे समस्त पुलिस शक्तियां इसके हाथों में रहती हैं जो कि एक साधारण कम्यून में मेयर के हाथों में रहती हैं। वह पूरे विभाग के पुलिस प्रशासन के कुछ पहलुओं पर विशेष नियन्त्रण रखता है। इन तीनों सत्ताओं के सम्बन्ध में कुछ अध्ययन कर लेना उपयोगी रहेगा।

विभागीय प्रीफेक्ट—सिने विभाग का प्रीफेक्ट क्षेत्र का सर्वोच्च पदाधिकारी होता है। अन्य प्रीफेक्टों की भांति वह अन्तरंग के मन्त्री की सिफारिश पर एक डिक्री द्वारा नामजद किया जा सकता है। इसके पद को हॉर्स क्लासे (Hors Classe) के रूप में श्रेणी बद्ध किया जाता है। जब मन्त्री सिने के प्रीफेक्ट की नियुक्ति करता है तो वह उतना ही स्वतन्त्र होता है जितना कि अन्य प्रीफेक्टों को नियुक्त करते समय होता है। किन्तु वह प्रायः ऐसे व्यक्ति को चुनता है जो कि सामान्यतः अपनी सेवा के वरिष्ठ अधिकारी हों। इसका पद एक अत्यन्त महत्व का तथा व्यक्तिगत उत्तरदायित्व का पद होता है तथा यह निश्चित रूप से नहीं कहा जा सकता कि इतना सम्मान और सत्ता किसी अन्य राज्य अधिकारी को प्राप्त होती है अथवा नहीं। सिने का प्रीफेक्ट अन्य विभागों के प्रीफेक्टों की भांति विभाग का कार्यपालिका अध्यक्ष होता है। वह अपने क्षेत्र में राज्य का प्रतिनिधि भी है। यहां केवल एक अपवाद है कि पुलिस जनरल उसके नियन्त्रण से बाहर होता है। यह उसकी शक्तियों का एक महत्वपूर्ण अपवाद है। अन्य क्षेत्रों में इस प्रीफेक्ट को जो शक्तियां प्राप्त होती हैं वे साधारण विभागीय प्रीफेक्ट की तुलना में अधिक होती हैं। उसे अपनी विभागीय परिषद के निर्णयों पर अधिक नियन्त्रण प्राप्त होता है। वैसे विभागीय परिषद की शक्तियां स्पष्ट रूप से परिभाषित कर दी गई हैं और इस प्रकार इसे स्वायत्त रूप से कार्य करने का बहुत कम अवसर प्राप्त होता है। अनेक निर्णय जो कि सामान्य रूप से सिने की विभागीय परिषद द्वारा लिए जाने चाहिए वे स्वयं प्रीफेक्ट द्वारा लिए जाते हैं। इन क्षेत्रों में व्यवहार करने से पहले वह विभागीय परिषद की स्वीकृति लेना भी जरूरी नहीं समझता। एक अन्य महत्वपूर्ण तत्व यह है कि सिने की विभागीय परिषद को विभागीय आयोग निर्वाचित करने का अधिकार नहीं है। आयोग की शक्तियां प्रीफेक्ट को सौंपी जाती हैं।

सिने के प्रीफेक्ट को विले डी पेरिस के नगरपालिका प्रशासन का अध्यक्ष माना गया है। उसकी इस अपवादपूर्ण स्थिति के कारण वह कम्यून से सम्बन्धित समस्त उत्तरदायित्वों को सम्भाल लेता है। अन्य विभागों में यह उत्तरदायित्व

जाती है जिनकी संख्या जनसंख्या के आधार पर दो से छः तक चलती है। मेयरों अथवा सहायक मेयरों को कोई पुलिस शक्ति प्राप्त नहीं होती और व्यावहारिक रूप से नगरपालिका सरकार की साधारण शक्तियां भी इन्हें प्राप्त नहीं होतीं। वे उन सेवाओं के लिये उत्तरदायी होते हैं जो राज्य की ओर से कम्यूनों द्वारा सम्पन्न की जाती हैं। यह कहा जाता है कि इन पदों को मेयर की संज्ञा प्रदान करना गलत है क्योंकि साधारण कम्यून के मेयर के साथ इनकी कोई समानता नहीं दिखती।

पुलिस का प्रीफेक्ट—पेरिस की गलियों पर नियन्त्रण करने का अर्थ है फ्रांस की सरकार पर नियन्त्रण करना और यही कारण है कि पेरिस का पुलिस संगठन सदैव ही एक विशेष रूप में रहा है। इसकी विशेषता को कई प्रकार से देखा जा सकता है। यहां की पुलिस का आकार काफी बड़ा है और जनसंख्या के प्रति व्यक्ति के हिसाब से इतनी पुलिस सत्ता फ्रांस में कहीं भी प्राप्त नहीं होती। इसके अतिरिक्त फ्रांस में केवल पेरिस की पुलिस ही स्वायत्त पुलिस सत्ता है और इसका अध्यक्ष अर्थात् पुलिस का प्रीफेक्ट केवल अन्तरंग के मन्त्री के प्रति ही उत्तरदायी है और राज्य की पुलिस के नियन्त्रण से स्वतन्त्र रहता है। सिने के विभाग में सभी पुलिस शक्तियां विभागीय प्रीफेक्ट को दे दी जाती हैं। यह विले डी पेरिस की सभी नगरपालिका पुलिस शक्तियों का उपयोग करता है। इस प्रकार ये सभी शक्तियां केवल एक ही व्यक्ति के हाथों में सौंप दी जाती हैं जो उप-शहरी कम्यूनों के मेयरों पर पुलिस नियन्त्रणकारी की अपवादपूर्ण शक्तियों का प्रयोग करता है। पुलिस का प्रीफेक्ट अपनी स्वतन्त्र पुलिस शक्तियों को आदेश दे देता है तथा अन्य प्रीफेक्टों की भांति पूर्णरूप से राष्ट्रीय संगठित सत्ताओं पर निर्भर नहीं रहता। उसकी स्थिति विशेष होती है, वह अनेक उत्तरदायित्व रखता है और उसे व्यापक शक्तियां प्राप्त होती हैं।

अन्य किसी प्रीफेक्ट की भांति वह अंतरंग के मंत्री की सिफारिश पर नियुक्त किया जाता है, और वह सदैव ही प्रीफेक्ट्योरल के सर्वाधिक वरिष्ठ सदस्यों में से होता है। वह सिने के प्रीफेक्ट की भांति अन्य प्रीफेक्टों से भत्ते प्राप्त करता है। उसे एक विशेष निवास-स्थान प्रदान किया जाता है जिसके चारों ओर उन अधिकारियों के भवन होते हैं जो उसके नियन्त्रण में कार्य करते हैं। पुलिस प्रीफेक्ट के कार्यालय को तीन मुख्य निर्देशालयों में विभाजित किया जाता है। प्रथम, नगरपालिका पुलिस का निर्देशालय होता है जिसमें लगभग अठारह हजार वर्दीधारी पुलिसमैन होते हैं। ये गलियों में यातायात में, प्रदर्शनों में एवं सार्वजनिक सभाओं में जन-व्यवस्था बनाए रखने के लिए उत्तरदायी होते हैं। इस निर्देशालय के विले डी पेरिस में बीस जिला पुलिस स्टेशन होते हैं तथा शहरी कम्यूनों में पच्चीस क्षेत्रीय पुलिस स्टेशन होते हैं। संकटकाल के लिए कुछ शक्ति सुरक्षित रखी जाती है। परिस्थितियों के अनुसार प्रीफेक्ट दो विशेष रेजीमेन्टों को कार्य पर लगा सकता है। इन रेजीमेन्टों में दो हजार से अधिक व्यक्ति होते हैं। ये सार्वजनिक उत्सवों पर गणराज्य के राष्ट्रपति के निवास स्थान पर व्यवस्थापिका सभाओं पर पहरेदार का काम करते हैं। पुलिस शक्ति के दूसरे निर्देशालय में दो हजार व्यक्ति

होते हैं जो अपराधों की खोज करने तथा अपराधियों को पकड़ने के लिए उत्तरदायी हैं। इसमें छः विशेष ब्रिगेड होती हैं जो कि अपराध, हत्या, नैतिकता, गर्भपात, बाल अपराध, सड़कों पर की जाने वाली डकैतियों आदि से सम्बन्धित होते हैं। किसी को बन्दी बनाने के वारन्टों को क्रियान्वित करने के लिए भी एक विशेष ब्रिगेड होता है। तीसरा निर्देशालय विशेष शाखा के समान होता है। इसका कार्य सामाजिक, आर्थिक या राजनैतिक विषयों पर कोई भी सामग्री एकत्रित करना है जो पुलिस के प्रीफेक्ट या सरकार के हित में हो। यह व्यक्तिगत संस्थाओं, राजनैतिक यंत्रों अथवा राजनीति से संबंधित सरकारी या गैर सरकारी व्यक्तियों के अतीत जीवन के विस्तारों का पता लगाने की योग्यता का दावा करता है। इसकी फाइलें भविष्य के इतिहास-कारों के लिए निश्चय ही अत्यन्त महत्वपूर्ण होती हैं।

पुलिस के प्रीफेक्ट में कुछ तकनीकी सम्भाग भी होते हैं; जैसे, बेचे जाने वाले खाने तथा पीने के सामानों की परीक्षा के लिए प्रयोगशालाएं, पशुओं की बीमारी से सम्बन्धित सेवाएं, माप और तोल का निरीक्षणालय, धोखेबाजियों पर विचार करने वाला वित्तीय विभाग, आदि-आदि। विलेड़ी पेरिस की अग्नि सेवाएं पुलिस के प्रीफेक्टयोर के आधीन आती हैं। इन समस्त प्रशासकीय यन्त्रों के साथ पुलिस के प्रीफेक्ट को पेरिस एवं राष्ट्रीय सरकार के शान्तिपूर्ण जीवन की व्यवस्था करनी चाहिए।

पुलिस के प्रीफेक्ट को नगरपालिका पुलिस का एवं विभागीय पुलिस का जो दोहरा उत्तरदायित्व सौंपा जाता है उससे स्पष्ट है कि यह अधि-कारी अधिकांश विषयों के लिए उत्तरदायी है। कोई भी नागरिक उपद्रव या संकट, चाहे वह दंगा, बाढ़ या महामारी–कुछ भी क्यों न हो, इसी के अधिकार क्षेत्र में आता है। उसे अनेक सरकारी क्रियाओं का नियमन करना होता है ताकि जन शान्ति एवं व्यवस्था को बनाये रखा जा सके। वह बाजारों, मांस के प्रकारों, टैक्सी चलाने वालों की मेडीकल उपयुक्तता आदि को नियमित करता है। अपराधों को रोकने तथा अपराधियों का विरोध करने के साथ-साथ यह जन स्वास्थ्य एवं सार्वजनिक नैतिकता के विषयों पर भी कार्य करता है। इन व्यापक शक्तियों के होते हुए यह तथ्य आश्चर्यजनक प्रतीत नहीं होता कि एक समय पुलिस प्रीफेक्ट द्वारा सरकार पर पर्याप्त राजनैतिक शक्ति का प्रयोग किया जाता था। जब एक के बाद एक कमजोर केबिनेट आती चली गई तथा प्रभावहीन अंतरंग मन्त्री आते रहे तो इस अधिकारी की शक्तियां बढ़ती ही चली गईं क्योंकि उसे बिना किसी के पर्यवेक्षण के स्वयं ही शक्तियों का प्रयोग करना होता था।

सिने के प्रीफेक्ट एवं पुलिस के प्रीफेक्ट के बीच सत्ता का विभाजन कई विषयों में बड़ा कठिन पड़ जाता है। उदाहरण के लिए, जन स्वास्थ्य के बारे में, बाजारों एवं सड़कों के नियमन के बारे में सामान्य सिद्धान्त यह है कि सिने के प्रीफेक्ट द्वारा इन सेवाओं के सुचारु एवं कुशल संचालन के लिए स्थायी विनियम बनाये जाते हैं जबकि पुलिस का प्रीफेक्ट इन विनियमों को क्रियान्वित करता है। सिने के प्रीफेक्ट द्वारा वे सामान्य शर्तें बता दी जा हैं जिनके अनुसार कि बाजार एवं मेले लगाये जा सकते हैं जब कि पु...

प्रीफेक्ट अच्छी व्यवस्था, बिक्री के लिए आने वाले माल के गुण एवं उचित कीमतों की व्यवस्था करता है। सिने का प्रीफेक्ट सड़कें बनवाता है, भवनों से सम्बन्धित विनियम बनाता है सफाई विभाग को प्रशासित करता है तथा ठेली वालों को लाइसेंस देता है। दूसरी ओर पुलिस का प्रीफेक्ट यातायात के स्वतंत्र संचालन तथा सड़कों पर पैदल चलने वालों की सुरक्षा के लिए उत्तरदायी है। इस प्रकार दोनों अधिकारियों के बीच शक्तियों का विभाजन किया गया है किन्तु यह विभाजन इतना स्पष्ट एवं पार्थक्यपूर्ण नहीं है कि दोनों के बीच उत्तरदायित्वों के बारे में होने वाले विवादों को रोक सके। ऐसे विवाद अपरिहार्य रूप से उठ खड़े होते हैं। दोनों की पसन्द बदल जाती है तथा कभी-कभी दोनों के हित ही विरोधी बन जाते हैं। उदाहरण के लिए, सिने का प्रीफेक्ट यह चाहता है कि साप्ताहिक मेलों एवं बाहरी बाजारों का विस्तार किया जाये क्योंकि इससे व्यापारियों को तथा जनता को लाभ होता है तथा नगरपालिका के कोष में किराये तथा लाइसेंस देने पर अच्छा खासा धन आता है किन्तु पुलिस का प्रीफेक्ट इन बातों को विरोध की निगाह से देखता है क्योंकि ये सदैव ही जन व्यवस्था के लिए सम्भावित खतरे होते हैं तथा इन पर लगातार पर्यवेक्षण एवं निरीक्षण रखने की आवश्यकता होती है। कई बार ऐसा भी होता है कि पुलिस का प्रीफेक्ट जन शान्ति एवं व्यवस्था के लिए जो कार्य करना चाहता है उसका सिने के प्रीफेक्ट द्वारा विरोध किया जाता है क्योंकि इसमें नगरपालिका का धन खर्च होता है। जब इस प्रकार की कठिनाइयां पैदा हो जाती हैं तो उनको प्रभावित सेवाओं से विचार विमर्श करके दूर किया जाता है तथा यदि कठिनाई और भी गम्भीर हो तो दोनों प्रीफेक्ट व्यक्तिगत रूप से विचार करते हैं। दोनों ही प्रीफेक्टों के कार्यों पर जनता प्रश्न कर सकती है तथा विभागीय परिषद एवं नगर परिषद में से उन पर वाद-विवाद किया जा सकता है। परिषद भवन में वे या उनके महासचिव अध्यक्ष के नीचे बैठते हैं तथा पूरे सत्र भर उपस्थित रहते हैं। ऐसी स्थिति में दोनों ही प्रीफेक्ट यह कोशिश करते हैं कि अपने पारस्परिक झगड़े को आपसी बातचीत से ही दूर कर लें क्योंकि यदि ऐसा नहीं किया गया तो दोनों को सदन के प्रश्नों एवं विवाद का सामना करना होगा जिसे कि वे दोनों ही नहीं चाहते।

उपशहरी कम्यूनों का प्रशासन

[The Administration of Suburban Communes]

सिने विभाग में ८० उपशहरी कम्यून हैं और इन सभी का प्रशासन सिद्धान्त रूप में ठीक वैसे ही किया जाता है जैसे कि अन्य कम्यूनों का किया जाता है। इन कम्यूनों को दो एरोन्डिसमेन्ट्स में विभाजित किया गया है— हैं—सेन्ट डेनिस (Saint Denis) तथा सी ऑक्स (Sceaux)। सन् १८८ से इन दोनों में ही कोई उपप्रीफेक्ट नहीं रहता अतः ये प्रत्यक्ष रूप में प्रीफेक्ट की नियंत्रणकारी शक्ति के आधीन ही आते हैं। ये कम्यून महत्व आकार आदि की दृष्टि से अलग-अलग प्रकार के होते हैं। सामान्य रूप से इन कम्यूनों की बसावट शहरी है। अधिकांश स्थानों पर विले तथा उसके चारों ओर के कम्यूनों की सीमाओं का पता लगाना ही कठिन हो जाता है। पेरिस में द

प्रीफेक्टों को जो शक्तियां सौंपी गई है उसका यह प्रत्यक्ष परिणाम है कि इन कम्यूनों के संगठन में अनियमिततायें देखने को मिलती हैं। इन कम्यूनों में नगरपालिका की कुछ पुलिस शक्तियां पुलिस के प्रीफेक्ट द्वारा नियंत्रित की जाती है उसके मेयरों द्वारा नहीं। सिने का प्रीफेक्ट इनके सम्बन्ध में नियंत्रणकारी सत्ता रखता है किन्तु यह इस सत्ता का प्रयोग जितनी जागरूकता के साथ करता है उतनी जागरूकता के साथ फ्रांस के अन्य भागों के प्रीफेक्ट नहीं करते। वह अनेक ऐसे मामलों को व्यक्तिगत रूप से तय करता है जो कि वैसे विभागीय परिषद के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। अन्य कम्यूनों की भांति ये कम्यून भी अपनी व्यक्तिगत नगरपालिका सेवाओं के लिए उत्तरदायी होते हैं। प्रमुख उपयोगिता की सेवाओं को सम्पन्न करने के लिए बड़ी अन्त-कम्यूनी सिन्डीकेटें होती है। विद्युत वितरण के लिए सभी कम्यून एक ही सिन्डीकेट पर निर्भर करते हैं। इसी प्रकार अधिकांश सेवायें सामुहिक रूप से सम्पन्न कर ली जाती हैं। जो कम्यून इन सिन्डीकेटों में नहीं आते वे अपने लिए अलग से प्रबन्ध कर लेते हैं।

पेरिस की निर्वाचित सत्तायें

[The elected Authorities of Paris]

पेरिस क्षेत्र के प्रशासन के लिए ऊपर वर्णित कार्यपालिका सत्ताओं के अतिरिक्त निर्वाचित सत्तायें भी कार्य करती हैं। इनमें हम सर्वप्रथम नगर परिषद् (Council Municipal) का नाम ले सकते हैं। विले डी पेरिस की नगर परिषद अपने प्रकार की एक ही है। यह एक बड़ा निकाय है। सन् १९३५ तक प्रत्येक क्वार्टियर के लिए एक पार्षद हुआ करता था। प्रतिनिधित्व की यह व्यवस्था अत्यन्त दोषपूर्ण थी क्योंकि क्वार्टियर के आकार के अन्तर गम्भीर असमानतायें पैदा करते थे। फलतः वर्षों तक इसके विरुद्ध शिकायत रही। १० अप्रेल, १९३५ के कानून ने पार्षदों की संख्या बढ़ाकर ९ कर दी तथा अधिक जनसंख्या वाले भागों में नये पार्षद जोड़ दिए। इस परिवर्तन के कारण एक पार्षद तथा एक क्वार्टियर के बीच पहले जैसा कोई आवश्यक सम्बन्ध हो नहीं रहा। अब चुनाव की व्यवस्था बदल गई है तथा पूरे विले डी पेरिस को छः चुनावों क्षेत्रों में बांट दिया जाता है। प्रत्येक में कुछ एरोन्डिसमेन्ट्स होते हैं तथा प्रत्येक से १४ और १७ के बीच से पार्षद चुने जाते हैं। योग्यता एवं चुनावों से सम्बन्धित नियम प्रायः वही होते हैं जो कि शेष फ्रांस पर लागू किये जाते हैं। यह व्यवस्था की गई है कि किसी एरोन्डिसमेन्ट का मेयर या सहायक मेयर चुनाव नहीं लड़ सकता।

नगर परिषद के सत्र दूसरे स्थानों की नगर परिषद के सत्रों से भिन्न होते है। प्रत्येक वर्ष चार सत्र किये जाते हैं। पहला फरवरी या मार्च में, दूसरा मई और जुलाई में, तीसरा नवम्बर में और चौथा दिसम्बर में। अन्तिम दो सत्र लगातार चलते रहते हैं। पहले दो सत्र कम से कम दस दिन तक और अन्तिम दो छः सप्ताह से अधिक नहीं चलते। सिने का प्रीफेक्ट चाहे तो असाधारण सत्र भी बुला सकता है किन्तु यदि पार्षद अपने साधारण बहुमत के आधार पर चाहें तो वे विशेष सत्र नहीं बुला सकते। यदि एक तिहाई पार्षद चाहें और प्रीफेक्ट मना कर दे तो मन्त्री से इसकी अपील की जा

सकती है। प्रीफेक्ट एवं मन्त्री को पेरिस की नगर परिषद पर अधिक सम्भावित अनुशासनात्मक शक्तियां प्राप्त हैं। यद्यपि इनका प्रयोग कम किया जाता है किन्तु फिर भी ये प्रतिरोध के रूप में कार्य करती हैं। नगर परिषद का आन्तरिक संगठन अत्यन्त जटिल एवं उच्च रूप से विकसित होता है। प्रत्येक वर्ष परिषद एक अध्यक्ष, चार उपाध्यक्ष एवं चार सचिवों का निर्वाचन करती है। नगर परिषद के अध्यक्ष को निर्वाचित नागरिक अध्यक्ष कहा जा सकता है। यह अधिकारी अवसरों पर विले का प्रतिनिधित्व करता है। इस अधिकार के लिए पिछले कई वर्षों से प्रयास किया जा रहा था और इस प्रयास के परिणामस्वरूप आज से लगभग पचास वर्ष पूर्व सिने के प्रीफेक्ट की अपेक्षा अध्यक्ष इन शक्तियों का प्रयोग करने लगा है। कुल मिलाकर अध्यक्ष का पद एक शक्ति के पद की अपेक्षा सम्मान का पद अधिक है। वह सत्रों की अध्यक्षता करता है और नगर परिषद की कुछ सर्वाधिक महत्वपूर्ण समितियों में बैठने का अधिकार रखता है और वह परिषद के सत्र में सुव्यवस्था बनाये रखने के लिए उत्तरदायी है किन्तु यदि परिस्थितियों के अनुसार पुलिस की सहायता की आवश्यकता हो तो उसे पुलिस के प्रीफेक्ट पर निर्भर करना पड़ता है। पहले यह परम्परा थी कि इस पद पर प्रति वर्ष परिवर्तन किए जाते थे ताकि वह राजनैतिक परिवर्तन से अछूता रहे किन्तु सन् १९४५ से यह परम्परा टूट चुकी है।

परिषद् का अधिकांश कार्य सार्वजनिक सत्रों में नहीं किया जाता वरन् यह छः बड़ी स्थायी समितियों द्वारा किया जाता है। परिषद के सभी सदस्य इन समितियों में बंटे होते हैं। प्रत्येक समिति अनेक विषयों पर विचार करती है किन्तु इनको मुख्य रुप से जिन भागों में बांटा जा सकता है; वे हैं—वित्त, प्रशासन और पुलिस, सड़कें, शिक्षा और ललित कला, जन सहायता और जन स्वास्थ्य। प्रत्येक समिति में १५ सदस्य होते हैं और प्रत्येक के द्वारा उसका अध्यक्ष निर्वाचित किया जाता है जो कि साधारण रूप से प्रभावपूर्ण पार्षदों में से एक होता है। समितियों के ये छः अध्यक्ष परिषद के कार्यों में अत्यन्त प्रभाव रखते हैं। प्रत्येक समिति एक छोटी नगर परिषद होती है जो कि सम्पूर्ण निकाय के राजनैतिक सम्बन्धों को प्रतिबिम्बित करती है। उनका महत्व इन तथ्यों से जाना जा सकता है कि नगर परिषद द्वारा लिए जाने वाले निर्णयों में से लगभग ८० प्रतिशत तो समितियों के प्रस्तावों को स्वीकार करने के लिए औपचारिक मतदान मात्र होते हैं। इन समितियों को शक्तियां हस्तांतरित नहीं की जा सकती और तकनीकी दृष्टि से ये केवल अध्ययन समूह होते हैं किन्तु नगर परिषद के ऊपर का कार्य भार इतना रहता है कि इन समितियों के मूल्यवान कार्य के बिना वह प्रभावहीन बन जाएगी।

इन स्थायी समितियों के ऊपर एक अन्य निकाय होता है जो कि कौंम्टे डु बजट (Comite du Budget) कहलाती है। यह सम्पूर्ण परिषद की समिति है किन्तु इसमें एक विशेष स्थायी निकाय होता है जिसमें कि वरिष्ठ परिषद होते हैं। यह छोटा निकाय पुलिस के प्रीफेक्ट तथा सिने के प्रीफेक्ट द्वारा प्रारूपित बजट का विस्तार के साथ अध्ययन करती है। उसके

बाद ही इसे कोम्टेडु बजट के सम्मुख रखा जाता है। इसका प्रतिवेदन वाद-विवाद को महत्वपूर्ण एवं विवादपूर्ण विषयों पर लाकर समय की पर्याप्त बचत करता है। बजट पर सम्पूर्ण परिषद द्वारा मतदान किया जाता है। बजट की कुछ मदों पर विचार-विमर्श करके नगर परिषद के सदस्य नगर प्रशासन के सभी पहलुओं पर विचार कर लेते हैं। वे भावी नीति के व्यापक पहलुओं की पुनरीक्षा करते हैं और अतीत के प्रशासन के विस्तारों का अध्ययन करते हैं।

स्थायी समितियों के अतिरिक्त तीन प्रकार की अन्य समितियां होती हैं जो कि नगर परिषद द्वारा बनाई जाती हैं। कुछ विशेष समितियां होती हैं जो कि एक विशेष विषय पर विचार करने के लिए बनाई जाती हैं, जैसे, नगर नियोजन या बच्चों की रक्षा। इनकी स्थापना सामयिक रूप से की जा सकती है, किन्तु ये अधिकतर स्थायी होती हैं। दूसरे, कुछ संयुक्त, समितियां होती हैं जिनमें कि नगर परिषद एवं विभागीय परिषद दोनों के सदस्य बैठते हैं ताकि सामान्य हित के प्रश्नों पर विचार कर सकें; जैसे, यातायात और बेरोजगारी। तीसरे, कुछ प्रशासकीय समितियां होती हैं जिनमें कि नगर परिषद के सदस्य और विले डी पेरिस की प्रशासनिक सेवाओं के सदस्य साथ मिल कर बैठते हैं। ये मुख्य रूप से तकनीकी समस्याओं पर विचार करते हैं। ये तीनों प्रकार की समितियां छः स्थायी समितियों की सहायक के रूप में कार्य करती हैं। इस प्रकार की सहायक समितियों की संख्या लगभग ६० है।

सन् १६३६ तक पेरिस की नगर परिषद अन्य नगर परिषदों की भांति कम्यून के हित के विषयों पर विचार करने के लिए तथा उन पर निर्णय लेने के लिए शक्ति रखती थीं। वैसे आज भी इसके विचार विमर्श का क्षेत्र उतना ही है, किन्तु इसके निर्णयों का एक बहुत बड़ा अनुपात नियंत्रण-कारी सत्ता की स्वीकृति की मांग करता है। सन् १६३६ के कानूनों ने विले डी पेरिस की नगर परिषद के अधिकार क्षेत्र को कम कर दिया। बजट, स्थानीय करों का निर्धारण, कर्जा लेना, अन्य निकायों को दिया जाने वाला अनुदान, कम्यून की नई सेवाओं की रचना, अन्तर-कम्यूनी सिन्डीकेटों में भाग लेना, बाजार, सड़कें, एकाधिकार की समस्या, कम्यून की सम्पत्ति का प्रयोग, आदि बातों के क्षेत्र में नगर परिषद की शक्तियां पहले जितनी नहीं हैं।

यहां यह उल्लेखनीय है कि नगर परिषद इन सभी विषयों पर विचार कर सकती है और निर्णय ले सकती है और इस सूची के कम महत्वपूर्ण क्षेत्र में नियन्त्रणकारी सत्ता के बिना ही काम चल सकता है। किन्तु फिर भी नियन्त्रण की सत्ता का प्रयोग पेरिस के लिए पूरी तरह से किया जाता है। फ्रान्स के अन्य भागों में जहां कि नगर परिषद को निर्णय लेने की शक्ति दी गई है उस निर्णय को आसानी से लागू किया जा सकता है! यदि कानून ने नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति की बात कही है तो दूसरी बात है। पेरिस में इसके विपरीत स्थिति है। सिने का प्रीफेक्ट किसी भी विषय में नगर परिषद की स्वीकृति के बिना कार्य कर सकता है। उसका हस्तक्षेप केवल परिषद सदन में बजट पर तथा सूचना के लिए की गई मांगों पर होने वाले प्रश्नों एवं प्रस्तावों पर सीमित कर दिया गया है।

यह स्पष्ट नहीं किया गया है कि किसी विशेष परिस्थिति में नियंत्रण-कारी सत्ता क्या होगी। अधिकांश मामलों में सिने का प्रीफेक्ट शक्ति-संपन्न है। किन्तु अनेक महत्वपूर्ण विषय, जैसे बजट, आदि पर वित्त मन्त्री एवं अंतरंग के मन्त्री की स्वीकृति ली जाती है। कुछ विषयों पर कौंसिल डी एटा से विचार किया जाता है। कुछ अन्य मन्त्री विशेष रूप से जन स्वास्थ्य, जन-कार्य एवं यातायात के मन्त्री विले डी पेरिस में सार्वजनिक सहायता की संस्थाओं और संगठनों पर व्यापक नियन्त्रण रखते हैं। इन सब स्थितियों को देखते हुए यह उचित ही प्रतीत होता है कि पेरिस की नगर परिषद अपने अधीनस्थ योगदान के लिए शिकायत करती है। पेरिस के निर्वाचित प्रति-निधि फ्रान्स के अन्य कम्यूनों के मेयरों तथा सहायक मेयरों की भांति नगर-पालिका के कार्यों पर नियन्त्रण नहीं रखते। केवल कुछ ही विषयों पर उनको राज्य के अधिकारियों की स्वीकृति लेनी होती है। इन निर्णयों को केवल वे ही क्रियान्वित कर सकते हैं। नगर परिषद से ली गई शक्तियां सदैव ही सिने के प्रीफेक्ट को शक्ति सम्पन्न नहीं बनाती क्योंकि वह स्वयं ही मन्त्री-मण्डलीय नियन्त्रण के आधीन रहता है। पेरिस के प्रशासन में की गई विशेष व्यवस्थाओं का कारण यह है कि पेरिस फ्रान्स की राजधानी है तथा सारे देश की सरकार का केन्द्र है। यही कारण है कि इसके प्रशासन को केवल स्थानीय मामले से अधिक समझा जाता है। इसको बजट का आकार देखने से ही यह स्पष्ट हो जाता है कि उस पर अतिरिक्त नियन्त्रण रखा जाना जरूरी था। अपने बड़े बजट को सन्तुलित करने के लिए इसे प्रति वर्ष राज्य की सहायता की आवश्यकता होती है और ऐसी स्थिति में यह स्वाभाविक है कि वित्त मन्त्रालय अनेक मामलों में अन्तिम शब्द कहने का अधिकार रखे। प्रायः यह देखा जाता है कि प्रीफेक्ट मन्त्रियों के सम्मुख नगर परिपद के पक्ष का पोषण करता है। उसकी स्थिति ऐसी है कि उसे एक ही साथ दो रास्ते अपनाने पड़ते हैं, एक ओर तो वह मन्त्रियों के सम्मुख नगर परिषद की बातों को स्पष्ट करता है और दूसरी ओर नगर परिषद के लिए मन्त्रियों के निर्णयों को न्यायोचित ठहराता है। यह व्यक्तित्व की एक आलोचनात्मक परीक्षा है। ऐसी स्थिति में प्रीफेक्ट तथा नगर परिपद को एक दूसरे के निकट लाया जाता है।

पेरिस की स्थानीय प्रशासन में एक अन्य निर्वाचित निकाय विभागीय परिषद है। सिने की विभागीय परिपद के निर्वाचन, संगठन एवं अधिकार क्षेत्र को नियमित करने वाले विशेष कानून होते हैं। इसकी बनावट की एक मुख्य विशेषता यह है कि विले डी पेरिस के सभी नगर पारपद बिना निर्वाचित हुए ही अधिकार के साथ विभागीय परिपद के सदस्य बन जाते हैं। इस परिषद के अन्य साठ सदस्यों का निर्वाचन आनुपातिक निर्वाचन पद्धति के आधार पर किया जाता है जो कि पांच बड़े चुनाव क्षेत्रों पर आधारित है। इन चुनाव क्षेत्रों में कुछ उप शहरी कम्यून होते हैं। फ्रान्स के अन्य विभागों में विभागीय परिपद के आधे सदस्यों का चुनाव हर तीसरे वर्ष किया जाता है। किन्तु पेरिस की विभागीय परिपद छः वर्ष के बाद ही पूरी तरह से पुर्ननिर्वाचित होती है। इसके निर्वाचन का वही समय है जो कि नगर परिपद के निर्वाचन

का समय होता है। विभागीय परिषद के सत्र विले की नगर परिषद के सत्रों के समय पर होते हैं किन्तु इनके अलावा दो वार्षिक सत्र अप्रेल और अक्टूबर में भी होते हैं। सिने की विभागीय परिषद उन्हीं परिस्थितियों में असाधारण सत्र बुला सकती है जिनमें कि अन्य विभागीय परिषदें बुला सकती है।

विभागीय परिषद का आन्तरिक संगठन विले की नगर परिषद से बहुत कुछ समता रखता है। सम्पूर्ण सदन अपना अध्यक्ष, चार उपाध्यक्ष एवं चार सचिव चुनता है। यहां भी नगर परिषद की भांति छः स्थायी समितियां होती हैं जो कि अनेक विषयों पर विचार करती हैं। इनके अतिरिक्त सम्पूर्ण सदन की बजट समिति तथा विशेष प्रशासकीय एवं संयुक्त समितियां होती हैं। कानूनी रूप से इन समितियों को कोई भी शक्ति हस्तांतरित नहीं की जा सकती और ये प्रस्तावों पर विचार करने तथा उन पर सिफारिश करने के लिए उत्तरदायी हैं किन्तु व्यवहार में विभागीय परिषद समितियों की अधिकांश सिफारिशों को बिना वाद विवाद के ही स्वीकार कर लेती है। ३ अप्रेल, सन् १९४५ के अध्यादेश में किसी भी स्थायी समिति को यह अधिकार दे दिया है कि वह दो सत्रों के बीच के समय में भी अपनी बैठक बुला सके, किन्तु ऐसा वह तभी कर सकती है जब कि इसके सदस्यों का बहुमत इस प्रकार की मांग करे। विशेष बैठकों की व्यवस्था प्रीफेक्ट द्वारा नहीं बल्कि इसके स्वयं के अध्यक्षों के द्वारा की जाती है। सन् १९३९ से पूर्व सिने की विभागीय परिषद को विभागीय हित के विषयों पर विचार करने की उतनी ही शक्तियां थीं जितनी कि एक साधारण विभाग में होती हैं। उस समय इसके अधिकांश निर्णय नियन्त्रणकारी सत्ता की स्वीकृति के विषय थे किन्तु बाद में कई कारणों से यह समझा गया कि सिने की विभागीय परिषद को अन्य स्थानों की विभागीय परिषद को अन्य स्थानों की विभागीय परिषदों से अधिक शक्तियां प्रदान की जाएं। ये कारण थे—सिने विभाग का महत्व, इसके निवासियों की धन सम्पत्ति, अनेक प्रभावशाली सामाजिक संस्थाएं, जन उपयोग सेवाओं का आकार एवं विभागीय सम्पत्ति का प्रसार, आदि।

सन् १९३९ के जिन कानूनों ने नगर परिषद की शक्तियों को सीमित किया था उन्होंने विभागीय परिषद की क्रियाओं पर भी प्रतिबन्ध लगा दिया। एक सूची बनाई गई जिसमें कि उन सभी विषयों को समाहित किया गया जिन पर विचार करने की शक्ति विभागीय परिषद को सौंपी गई थी। इस सूची में विभागीय रुचि के अत्यधिक महत्वपूर्ण विषय रहते हैं, किन्तु नगर परिषद की भांति जो विषय इस सूची में नहीं होता उस पर सिने के प्रीफेक्ट को पूरी शक्तियां प्राप्त होती हैं। इस कानून के बाद से विभागीय परिषद ने अनेक महत्वपूर्ण विषयों पर निर्णय लेने का अधिकार छोड़ दिया। जैसे सम्पत्ति को खरीदना। जनसहायता संस्थाओं की स्थापना १८ वर्ष से कम समय के लिए विभागीय सम्पत्ति को गिरवी रखना, १० वर्ष से कम काल के लिए जन सेवाओं को छूट प्रदान करना आदि। इसकी शक्तियों पर एक अन्य सीमा यह है कि एक प्रावधान के अनुसार सरकारी बजट पर मदों के अनुसार मतदान नहीं किया जाता वरन् विस्तृत अध्यायों के अनुसार ही किया जाता है। इस प्रकार प्रशासन को यह स्वतंत्रता रहती है कि वह एक अध्याय

की मदों को इच्छानुसार बदल सके। यह स्वाभाविक है कि बजट तथा ऋ
जैसे महत्वपूर्ण विषयों पर विभागीय परिषद की स्वीकृति प्राप्त की जाये
इसके सदस्यों को इस बात की पूरी स्वतंत्रता है कि वे प्रीफेक्ट से सूचना क
मांग कर सके तथा उसके द्वारा किये जाने वाले किसी भी कार्य का विरो
कर सकें। बजट सम्बन्धी वाद-विवाद के द्वारा पार्षदों को इस बात का पर्याप
अवसर प्रदान किया जाता है कि वे नीति की पुनरीक्षा एवं आलोचना क
सकें। कुल मिलाकर विभागीय परिषद की स्थिति नगर परिषद से भी बदत
है। इसमें कम एकरूपता रहती है। यद्यपि इसके कार्य पर्याप्त व्यापक एव
प्रभावशाली रहते हैं किन्तु इनका तत्काल के महत्वपूर्ण विषयों के साथ क
सम्बन्ध रहता है। इसकी प्रकृति खुले रूप से कम प्राकृतिक होती हैं। विले
डी पेरिस के कुछ ही पार्षद ऐसे होते हैं जो कि उनके राजनैतिक दलों द्वार
चुनाव के लिए नामजद किये जाते हैं। यदि वे प्रथम एवं अग्रिम श्रेणी के
राजनीतिज्ञ हों तो बात दूसरी है। दूसरी ओर विभागीय परिषद कुछ
सदस्य अपने दल के प्रति केवल नाम मात्र की ही स्वामिभक्ति रखते है
फलतः इसके कार्यों को कम देखा तथा अध्ययन किया जा सकता है। नग
परिषद की भांति यह भी अपना अधिकांश कार्य समितियों में ही करती है
जहां कि जनता के लिए कोई कक्ष ही नहीं रहता।

विभागीय परिषद के प्रीफेक्ट के साथ वे ही सम्बन्ध रहते हैं जो वि
नगर परिषद के उससे रहते हैं। ये सम्बन्ध कुछ इस रूप में रहते हैं कि दोनों
पक्षों के लिए ही संतोषप्रद रहते हैं। सन् १६५० में विभागीय परिषद ने
अपनी शक्ति का परिचय दिया। इस वर्ष परिषद ने विभिन्न सेवाओं के लिए
जो धन स्वीकार किया था उसको मंत्रालयों ने बुरी तरह से कम कर दिया।
फलतः विभागीय परिषद द्वारा बजट पर मतदान करने से ही मना कर दिया
गया। इससे पूर्व इस शस्त्र का कभी प्रयोग नहीं किया गया था। इसके प्रयोग
का परिणाम भी संतोषजनक रहा।

यदि पेरिस की इन दोनों निर्वाचित संस्थाओं से सम्बन्धित नियमों
को इन पर लागू किया जाये तो हम पायेंगे कि ये दोनों ही केवल परामर्श-
दाता निकाय हैं किन्तु असल में इनका प्रभाव महत्वपूर्ण होता है। इसका
कारण यह है कि फ्रांस एक सत्तावादी देश नहीं है तथा प्रशासन इस बात का
स्वागत करता है कि निर्वाचित प्रतिनिधि सक्रिय रूप से योगदान करे। समि-
तियों में होने वाले भेदभाव को रोकने के लिए प्रत्येक प्रयास किया जाता है
तथा जो नीतियां अपनायी जाती हैं वे एक प्रकार से प्रशासकों एवं पार्षदों के
समझौते पूर्ण दृष्टिकोण का ही प्रतीक होती हैं। यहां एक बात यह ध्यान में
रखने योग्य है कि पेरिस की ओर सभी राजनैतिक दलों का ध्यान जाता है।
न केवल इसलिए कि पेरिस के चुनाव क्षेत्रों का मतदाताओं की दृष्टि से महत्व
होता है वरन् इसलिए भी कि पेरिस का देश की सरकार पर विशेष प्रभाव
है। कोई भी दल पेरिस की अवहेलना नहीं कर सकता और प्रत्येक राष्ट्रीय
दल को इसकी सभाओं के चुनाव में हस्तक्षेप करना होता है और राष्ट्रीय सभा
में इसके सम्बन्ध में मन्त्रियों से प्रश्न करने होते हैं।

अन्य प्रशासकीय संगठन

[The Other Administrative Organizations]

पेरिस में अनेक प्रशासकीय संगठन ऐसे हैं जिनकी तुलना शेष फ्रान्स मे नहीं की जा सकती। यदि कोई अन्य स्थान पर मिलता भी है तो उसे पेरिस की भांति शक्तियां प्राप्त नहीं होती। इन संगठनों का व्यावहारिक महत्व होता है। अतः इनका उल्लेख किया जाना महत्वपूर्ण है।

ऐसे विशेष संगठनों में कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर एवं जन-सहयोग सेवाएं प्रथम स्थान पर आती हैं। यद्यपि ये अन्य स्थानों पर भी पाई जाती हैं किन्तु सिने में इनको अधिक शक्तियां प्राप्त हैं और राज्य के लिए इनका विशेष महत्व है। सन् १९२६ के पुनर्गठन कानूनों के अनेक प्रावधानों से सिने के कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर को अलग रखा गया। इसके परिणामस्वरूप यह एक विभाग पर आधारित है और इसमें की जाने वाली शक्तियां भिन्न प्रकार की होती हैं। इसके सदस्यों की संख्या दस होती है जिनमें से आधे सदस्य या तो अध्यक्ष होने चाहिएं अथवा अन्य कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर से पदोन्नत किये गये प्रथम श्रेणी के पारषद होने चाहिएं। यह कौंसिल दो भागों में विभाजित होती है। दोनों भाग स्वतन्त्र रूप से कार्य करते हैं। यह संस्था महान् शक्तियां रखती है और प्रीफेक्टों द्वारा अनेक मामलों पर इसका मत प्राप्त किया जाता है। उदाहरण के लिए जब उपशहरी कम्यूनों और विले डी पेरिस के बीच पुलिस के व्यय का वितरण करना हो, या नगरपालिका या विभाग के खर्च पर की जाने वाली नई रचना के लिए ठेके की शर्तें तय करनी हों, या कोई बड़ा मरम्मत कार्य करना हो, आदि-आदि। इसे प्रशासन और सार्वजनिक सेवाओं के बीच होने वाले समझौतों पर अतिरिक्त शक्तियां प्राप्त होती हैं और इसे कुछ न्यायिक कार्य भी करने होते हैं। राष्ट्रीय प्रशासकीय सेवाओं के केन्द्रीयकरण, बड़े सरकारी निगम और नगरपालिका तथा विभागीय परिषदों के आकार ने प्रशासकीय कानूनी कार्यवाही को पर्याप्त महत्वपूर्ण बना दिया है इसलिए सिने की कौंसिल डी' प्रीफेक्ट्योर अत्यन्त महत्वपूर्ण बन गई है।

पेरिस की जन सहयोग संस्थाएं विशेष कानूनों द्वारा प्रशासित होती हैं और उनका क्षेत्र एवं प्रभाव भी विशेष पर्याप्त होता है। अनेक अस्पतालों एवं घरों का राजधानी की भांति एक लम्बा इतिहास है, क्योंकि ये पुरानी एकात्मक व्यवस्था के आधार हैं। इस समय लगभग ८० अलग-अलग घर, अस्पताल और संस्थाएं हैं। सन् १९५१ में इनका कुल बजट ३२ मिलियन पौंड था। इसकी आमदनी का स्रोत किराये से प्राप्त होने वाली प्राप्तियां, कम्यूनों और विभाग के योगदान, मरीजों द्वारा किये जाने वाले भुगतान और मनोरंजन पर कर, आदि होते हैं। अनेक ऐसे विशेष अभिकरण होते हैं जो अनाथों और वयस्क बालकों के लिए उत्तरदायी हैं। विभागों में बच्चों के लगभग दस अस्पताल हैं। कुल मिला कर पेरिस के सार्वजनिक कार्यक्रम में पच्चीस हजार और तीस हजार के बीच में लोग नियुक्त किये हैं। इन्हीं में प्रशासकीय एवं मेडिकल सेवीवर्ग, तकनीकी स्टाफ, एवं

सम्मिलित हैं। सम्पूर्ण संगठन का प्रमुख महासंचालक होता है जिसे गणराज्य का राष्ट्रपति नियुक्त करता है। महासचिव को सिने के प्रीफेक्ट की सिफारिश पर जन-स्वास्थ्य मन्त्री नियुक्त करता है। एक ३२ सदस्यों का निकाय होता है जिसमें कुछ अधिकारी और नामजद सदस्य होते हैं। बैठकें समय-समय पर सिने के प्रीफेक्ट की अध्यक्षता में होती हैं। अन्य सेवीवर्ग का नियुक्ति सीधे महासंचालक द्वारा की जाती है। पेरिस के सार्वजनिक सहायता कार्यों पर अन्तरंग के मन्त्री, वित्तमन्त्री एवं जनस्वास्थ्य मन्त्री का प्रशासकीय तथा वित्तीय नियन्त्रण रहता है तथा यह जनस्वास्थ्य मन्त्री के तकनीकी पर्यवेक्षण में कार्य करता है। इन संस्थाओं में ली जाने वाली दरें विभागीय परिषद द्वारा तय नहीं की जाती वरन् सिने के प्रीफेक्ट की सिफारिशों पर अन्तर मन्त्रि-मण्डलीय अध्यादेश द्वारा की जाती है।

पेरिस में सर्वाधिक प्रसिद्ध सरकारी संस्था नगरपालिका क्रेडिट है। इसकी स्थापना सन् १७७७ में की गई थी। इसका पेरिस के सार्वजनिक सहयोग से घनिष्ठ सम्बन्ध होता है। यह मूल रूप से एक दान योग्य संगठन है। यह वास्तविक एवं व्यक्तिगत सम्पत्ति को देख कर धन देती है। इसके व्याज की दरें समय के अनुसार ५ और ८ प्रतिशत के बीच में होती हैं। इसके ७५ प्रतिशत से अधिक लेन-देन ऐसे हैं जो २०० फ्रांक से कम की सीमा में आते हैं। यह एक बचत बैंक का कार्य भी करती है और सभी प्रकार की जमाओं पर दो प्रतिशत व्याज देने के लिए तैयार रहती है। जब इसे कार्य करने के लिए अधिक सम्पत्ति की आवश्यकता हो तो यह अल्पकालीन ऋण तीन से लेकर पांच प्रतिशत दर से दे देती है। इसकी प्रकृति दानशील होती है इसलिए जब मौसम खराब होता है तो इसे अनुदान भी प्राप्त नहीं हो पाता।

एक अन्य सरकारी निकाय जो अपने आप में बेजोड़ है वह है यातायात का एकाधिकार (Transport Monopoly)। राजधानी क्षेत्र के प्रसार के साथ यह सेवा महत्व एवं आकार की दृष्टि से बहुत बढ़ गई है किन्तु इससे निरन्तर मुसीबतें पैदा होती रहती हैं। राजनैतिक एवं सामाजिक आधारों पर सरकार किराया बढ़ाने में हमेशा हिचकिचाती है और इस प्रकार यातायात का बजट सन् १९१८ से निरन्तर घाटे की स्थिति में चलता है। इसके घाटे की स्थिति को विले डी पेरिस, सिने के विभाग और राज्य द्वारा पूरा किया जाता है। एक कानून के द्वारा राज्य का योगदान १५ प्रतिशत कर दिया गया है। जब कभी किराया बढ़ाया जाता है अथवा राज्य अधिक हानि को पूरा करने से मना कर देता है तो निर्वाचित सभाएं अपने मतदाताओं की ओर से विरोध प्रदर्शित करती हैं। वैसे अधिक वेतन के लिए हड़तालें तो प्रायः होती ही रहती हैं। सन् १९४८ से पूर्व निर्वाचित सभाएं यातायात व्यवस्था पर पर्याप्त नियन्त्रण रखती थीं। इसके तकनीकी एवं प्रशासकीय अध्यक्ष, जनकार्य मन्त्रालय, के वरिष्ठ अधिकारी होते हैं।

SELECT READINGS

1. G. Langrod : Some problems of Administration in France Today, Puerto-Rico, University of Puerto-Rico Press, 1961.
2. E. Strauss : The Ruling Servants, Allen and Uniwn, 1961.
3. W. Robson : The Civil Service in Britain and France, Hogarth Press, 1956.
4. B. Chapman : Introduction to French Local Government, Allen and Unwin, 1953.
5. B. Chapman : The Prefects and Provincial France, Allen and Unwin, 1955.
6. R. David & H.P. Devries : The French Legal System, New York, Oceana, 1959.
7. B. Schwarz : French Administrative Law and the Common Law World, New York, New York University Press, 1954.
8. P. J. Stead : The Police of Paris, Staples, 1957.
9. Michel Grozier : The Bureaucratic Phenomenon, Tavistock Publications, 1964.
10. E. Strauss : The Ruling Servants, Bureaucracy in Russia, France and Britain ?, George Allen and Unwin Ltd., 1961.
11. Helen Simpson : The waiting City Paris, 1782-83, George G. Harrap & Co. Ltd., 1933.
12. Ambassade De France : Municipal Organisation in France, Service De Presse Et D' information.